

UNIVERSITÉ DE PARIS. - FACULTÉ DE DROIT

Le Pacte Général

de

Renonciation à la Guerre

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

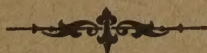
Sera soutenu le 9 Juin 1931, à 14 heures

PAR

Spyros CALOGEROPOULOS STRATIS

Président : M. J. BASDEVANT

Suffragants } MM. G. de LAPRADELLE.
L. LE FUR



PARIS

LIBRAIRIE DES SCIENCES POLITIQUES ET SOCIALES

Mareel RIVIÈRE, Editeur

31, rue Jacob, et 1, rue Saint-Benoît

1931

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

Le Pacte Général

de

Renonciation à la Guerre

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le 9 Juin 1931, à 14 heures

PAR

Spyros CALOGEROPOULOS STRATIS

Président : M. J. BASDEVANT

Suffragants { MM. G. de LAPRADELLE.
 L. LE FUR



PARIS

LIBRAIRIE DES SCIENCES POLITIQUES ET SOCIALES

Marcel RIVIÈRE, Editeur

31, rue Jacob, et 1, rue Saint-Benoît

1931

*La Faculte n'entend donner aucune approba-
tion ni improbation aux opinions émises dans les
thèses ; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.*



A MON PÈRE

Témoignage de vénération et
de profonde reconnaissance.

INTRODUCTION

Le Pacte Général de renonciation à la guerre, signé à Paris le 27 Août 1928, se présente sous la forme d'un traité collectif conclu entre l'Allemagne, l'Angleterre, la France, les Etats-Unis, le Japon, l'Italie, la Belgique, la Pologne, la Tchécoslovaquie et les six Dominions britanniques : le Canada, l'Australie, la Nouvelle Zélande, l'Afrique du Sud, l'Etat libre d'Irlande et l'Inde.

Par ce Pacte, les parties contractantes, ayant déclaré dans un préambule, que le moment est venu de renoncer à la guerre entre elles, afin de perpétuer leurs relations amicales et opérer à l'avenir tout changement rendu nécessaire dans l'ordre et dans la paix, s'engagent, dans un premier article, à renoncer à la guerre en tant qu'instrument de politique nationale et reconnaissent, dans un deuxième article, que la solution de tout conflit, de quelque ordre qu'il soit, ne doit être recherchée que par des moyens pacifiques. Enfin, après avoir fixé,

dans un troisième et dernier article, le mode de mise en vigueur du Pacte, elles laissent le traité ouvert à la signature de toutes les Puissances.

Le principe dominant de ce Pacte est la renonciation à la guerre en tant qu'instrument de politique nationale, c'est là, d'ailleurs, la grande transformation que le Pacte de Paris apporte au Droit des Gens. La guerre considérée, dans le passé, comme une prérogative de la souveraineté venait d'être destituée de ce qui constituait son plus grand danger : sa légitimité.

Dans la présente étude, nous nous proposons de procéder à une analyse juridique des différentes stipulations du Pacte, c'est-à-dire de ses deux principaux articles (car le troisième, qui s'occupe de la mise en vigueur n'a qu'un intérêt secondaire) et de son préambule qui, par l'importance même des stipulations qu'il renferme et par la volonté des parties acquiert la même force juridique que les articles du Pacte.

Dans l'examen des stipulations du Pacte, nous essaierons de rester fidèle au texte même du traité et à l'esprit de ses rédacteurs. En effet, la force principale d'un engagement international réside dans la délimitation minutieuse de l'obligation contractée. En d'autres termes, il faut savoir exactement quelle limite les parties contractantes se refusent de franchir en s'engageant. Et cette limite

ne peut ressortir que du texte même du traité, celui-là seul faisant foi.

Toutefois, en cas d'insuffisance ou d'obscurité de certains termes du texte, nous serons obligé de recourir, pour une interprétation exacte et logique, aux travaux préparatoires du Pacte qui ne sont autres que la longue correspondance diplomatique échangée entre les principales puissances avant la signature du traité.

Il est vrai que le traité fut, une fois signé, l'objet de certains commentaires même officiels, ainsi que de déclarations émanant de personnes autorisées ; ces commentaires et ces déclarations, malgré leur signification politique, ne sauraient cependant modifier la portée juridique de l'engagement contracté. Evidemment, il n'est pas sans intérêt de prendre en considération toutes les manifestations officielles antérieures ou postérieures à la signature du Pacte. On peut ainsi se rendre plus exactement compte de l'influence pratique de cet accord international. Il serait, toutefois, inadmissible d'assimiler les travaux préparatoires qui délimitent la volonté des parties, aux commentaires postérieurs qui ne sont que des déclarations unilatérales, dès l'instant que ces déclarations ne sont pas présentées sous la forme d'une réserve au sens juridique du mot.

Dans le cas présent, les travaux préparatoires

du Pacte de Paris, prennent une importance tout à fait spéciale et cela pour deux raisons : a) c'est dans cette correspondance diplomatique que les parties contractantes ont essayé de délimiter l'étendue de l'obligation à contracter, de même qu'elles ont fixé le sens de l'accord à intervenir ; b) certaines questions ont été soulevées, à propos de la conclusion du Pacte, qui ne figurent point dans le texte du traité, mais qui cependant ont été l'objet d'un accord révélé par la correspondance échangée entre les principales puissances. Ainsi les questions, de la légitime défense, des sanctions de l'Art. 16 du Pacte de la S. D. N. et du respect des engagements antérieurs, pour ne parler que des questions les plus importantes, ne figurent point dans le Pacte. Une mise au point de ces questions est, toutefois, indispensable à la clarté d'une étude sur la portée juridique des obligations stipulées. Enfin, il résulte d'une façon évidente de la lecture même des notes échangées entre les différentes chancelleries, que les parties contractantes, en y exposant minutieusement les obligations auxquelles elles voulaient se soumettre, entendaient donner à cette correspondance une portée décisive. De là découle l'importance des notes échangées.

Nous ne nous proposons pas de faire une étude détaillée à ce sujet, car elle sortirait du cadre du présent ouvrage et, d'autre part, elle a été l'objet

de travaux déjà parus (1). Il convient cependant, avant d'aborder l'étude du Pacte proprement dit, de mettre en lumière, avec la préoccupation du parti que nous pourrions en tirer par la suite, les points essentiels de cette correspondance. Nous comptons le faire dans un chapitre préliminaire, après avoir examiné, dans le même chapitre, l'état du droit de guerre, à la veille de la signature du Pacte, afin de mieux apercevoir l'innovation apportée par le nouveau traité, la structure générale du Pacte, son étendue et sa durée.

La mise au point de certaines questions soulevées au cours de la correspondance, nous permettra d'interpréter mieux le contenu et la force du Préambule, ainsi que les stipulations du premier et deuxième article, en précisant notamment l'expression « guerre comme moyen de politique nationale » et en délimitant l'obligation de ne recourir qu'à des « procédés pacifiques » pour la solution des litiges : questions que nous allons aborder dès notre premier chapitre.

La renonciation à la guerre, stipulée dans le Pacte de Paris, laisse intact l'exercice du droit de légitime défense et l'application des sanctions en

(1) Notamment *Le Pacte de Paris*, par James Shotwel. Librairie de Paris, Firmin Didot et Cie, 1930.

— *Le Pacte de Paris*, Le Gal. Recueil Sirey, Paris, 1930.

— *Le Pacte Briand-Kellog*, Cécile Baubareu. Librairie Universitaire, Paris, 1929.

vertu de l'art. 16 du Pacte de la S. D. N. Il convient de préciser comment une guerre de sanctions se concilie avec l'obligation, stipulée dans le Pacte, de ne pas recourir à la guerre, et comment, et dans quelle mesure le droit de légitime défense peut se justifier, surtout lorsque dans cette notion on fait rentrer les réserves américaine et anglaise. Cette étude fera l'objet du deuxième chapitre.

Enfin, dans un troisième et dernier chapitre, nous allons envisager le cas d'une violation éventuelle du Pacte, pour étudier les différentes situations qui peuvent se présenter ; en d'autres termes voir quelles sont les sanctions contre le violateur, quelle serait la situation des autres co-signataires en face d'une guerre entreprise en violation du Pacte, si une neutralité absolue reste encore possible, et, en dernier lieu, comment le nouveau Pacte se concilie avec le Pacte de la S. D. N.

Le Pacte de Paris pose le principe de la renonciation à la guerre en tant qu'instrument de politique nationale. Jusqu'hier, l'institution de la guerre, quoique délimitée dans certains cas, restait un attribut légal de la souveraineté, un procédé normal pour la solution des conflits internationaux. Les signataires du Pacte renoncent à cette procédure guerrière, pour résoudre les litiges, et prennent l'engagement de ne recourir à cet effet qu'à des moyens pacifiques.

La signature du Pacte, à l'heure actuelle, par presque tous les Etats du monde (1) a pour conséquence d'établir une nouvelle règle du Droit des Gens : la renonciation à la guerre, au sens propre du mot, c'est-à-dire dans son caractère spécifique, comme action égoïste, spontanée et individuelle. Evidemment, cette renonciation ne change rien à la réalité des choses, les causes originaires qui peuvent provoquer des conflits subsistent ; des litiges plus ou moins aigus vont surgir ; le fait même de renoncer à la guerre n'enlève rien à la gravité des problèmes politiques ou économiques soulevés par la juxtaposition des peuples et la co-existence d'intérêts nationaux opposés. La seule chose qui change, c'est que la guerre, désormais, ne peut servir comme moyen légal de résoudre tous ces conflits, les signataires ayant renoncé définitivement à l'emploi de ce procédé. Un ordre nouveau est instauré entre les nations : « le pacigerat positif » (1).

Une nouvelle règle positive est donc entrée dans le Droit des Gens : la renonciation à la guerre en tant qu'instrument de politique nationale. De là deux points à signaler : a) devant cette nouvelle règle, toute règle contraire est caduque ; b) le nou-

(1) Sauf le Brésil, l'Argentine, la Bolivie, la Colombie, le Paraguay, le Salvador et l'Uruguay.

(1) Baron Descamps « Revue de Droit et de Législation Comparée » N° 2, Année 1929.

veau principe de la renonciation à la guerre étant admis dans l'ordre international peut transformer certaines notions du Droit des Gens basées sur le principe contraire, celui de la légitimité de la guerre, notions sur lesquelles reposaient les relations internationales.

Les notions de la souveraineté et de la neutralité, les questions de la modification du statu quo et de la révision des traités, celles non moins graves de la liberté des mers et de l'extension coloniale, les problèmes de la sécurité et des sanctions dans l'ordre international, toutes ces questions, une fois le principe de la renonciation à la guerre adopté, doivent être envisagées sous un angle nouveau. C'est en ce sens que nous concevons les conséquences « juridiques » apportées dans les rapports internationaux par le Pacte de Paris.

De ces considérations résulte l'importance juridique d'une étude approfondie de ce Pacte qui, en posant cette règle de droit ouvre la voie à des transformations importantes dans l'ordre international et établit une nouvelle norme avec laquelle toute règle ou toute notion du droit international doivent désormais se concilier.

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

I

ETAT DU DROIT DE GUERRE A LA VEILLE DE LA SIGNATURE DU PACTE.

Avant d'aborder l'étude de la structure générale du Pacte, nous allons préciser dans ce chapitre, l'état du droit de guerre à la veille de la signature du nouveau traité, afin de mesurer la portée de ce Pacte dans le domaine international.

Malgré les discussions doctrinales sur la légitimité ou non de la guerre, le recours à un pareil moyen continuait à être considéré dans le Droit des Gens comme un procédé légal pour la solution des conflits internationaux, comme un moyen licite de faire valoir ses intérêts ou de faire respecter ses droits. Il est vrai que le droit de guerre fut l'objet de certaines limitations d'un caractère restreint, sans toutefois que son exercice fut abandonné par

les Etats qui voyaient en lui le moyen le plus efficace de protéger leur indépendance et leur intégrité.

Il faut attendre la constitution de la S. D. N. pour constater la première limitation directe et générale à l'exercice du droit de guerre ; en effet, les membres de la ligue de Genève acceptent certaines obligations, notamment celle « de ne pas recourir à la guerre ».

Jusque là, le droit de guerre était en principe illimité ; il était considéré comme l'attribut par excellence de la souveraineté et son exercice dépendait en fait du bon vouloir des gouvernants. Certaines atténuations avaient été, toutefois, apportées à l'exercice de ce droit. Celles-ci se référaient tantôt à un cadre restreint tel qu'il résulte de clauses de paix et d'amitié perpétuelle ou de non-agression insérées dans des accords bilatéraux, tantôt elles découlaient des traités formant une Confédération dont les membres renoncent mutuellement à la guerre, ou de traités neutralisant certains Etats qui de ce fait perdent l'exercice de ce droit. Enfin, certaines limitations furent apportées dans un but spécial tel que le recouvrement de dettes contractuelles par la force.

En dehors des limitations positives ci-dessus mentionnées, les efforts de la doctrine, sauf de rares exceptions, tendaient soit à contester la légitimité

d'un pareil recours à la violence soit à l'admettre dans des cas exceptionnels en tant qu' « ultima ratio ».

La tentative la plus sérieuse et la plus scientifique pour limiter l'exercice du droit de guerre apparaît pour la première fois chez les canonistes depuis St Thomas d'Aquin jusqu'à Suarez et Victoria. C'est de cette époque que date la notion de la « guerre juste ».

En effet, chez les peuples hébreux, toute guerre contre les idolâtres était considérée comme juste et légitime (1). Quant aux Grecs, ils justifiaient la guerre par le profit que la patrie en tirait ou bien par le succès final de la lutte (2). La procédure festiale préconisée à Rome avait un caractère purement formaliste ; *justum bellum* pour les Romains signifiait toute guerre précédée de cérémonies religieuses (3).

Sous l'influence de l'idée de la monarchie universelle les juristes italiens du moyen âge reconnaissaient à l'empereur et au Pape seuls le droit de déclarer la guerre. La réaction des juristes français

(1) Joseph Salvioli. « Le concept de la guerre juste », page 3, Paris, 1918.

(2) Cléomène, roi de Sparte, disait : « Toujours juste est tout le mal que l'on peut faire aux ennemis ». Cicerone, « De Officiis, I 2 ».

(3) H. Wehberg. « La guerre hors la loi ». Recueils des cours de l'Académie de Droit International, tome IV, année 1928, p. 152.

contre cette conception de la légitimité de la guerre ne tarda point à se manifester ; elle aboutit à la reconnaissance du droit de guerre à toutes les « universitates superiores non recognoscentes » (1). La lutte contre l'Eglise, la féodalité et l'Empire, ont fait triompher le principe de la souveraineté des Etats. Tous les Etats étant égaux ont un droit égal à faire la guerre. Les théologiens du XVI^e siècle cherchèrent à mettre un frein à l'exercice de ce droit qui par la multiplication des souverainetés tendait au triomphe de l'anarchie entre les nations. En effet, Machiavel dans son livre « le Prince » disait « quella guerra é giusta che é necessaria ».

Le droit de faire légitimement la guerre suppose d'après la doctrine des théologiens, l'observation de quatre points fondamentaux : a) elle doit avoir un juste titre, c'est-à-dire, que le droit de faire la guerre appartient uniquement à l'autorité légitime ; b) elle doit être motivée par une juste cause, c'est-à-dire, dans le cas de légitime défense, dans le but de reprendre une chose injustement enlevée ou de venger une injure grave. En résumé, dans tous les cas où il y a violation d'un droit ; c) la guerre doit frapper les coupables seuls ; d) elle

(1) L. Le Fur. « Guerre juste et juste Paix », page 3.

doit infliger une peine et exiger la réparation des dommages causés (1).

En étudiant de près les quatre points de cette doctrine, on s'aperçoit que les canonistes rendaient toute guerre d'agression presque impossible, car ils exigeaient d'un côté l'existence d'une juste cause et de l'autre une faute morale incontestable ou bien un préjudice matériel grave. Malgré sa haute valeur scientifique, cette doctrine n'a eu aucune application satisfaisante tant à cause de sa structure trop juridique que de son imprécision. Distinguer une guerre juste d'une guerre injuste est très difficile. Admettre le recours à la guerre pour venger une injure même grave est fort élastique. Vouloir attribuer à un seul des belligérants toutes les fautes, ne correspond pas toujours à la réalité des faits ; et dans le cas contraire, admettre que la guerre est légitime lorsqu'il y a faute commune c'est la négation même de la conception canonique. Car l'inefficacité de cette doctrine provient du caractère répressif de criminalité que les théologiens accordent au droit de guerre, ce qui ne correspond nullement à la réalité des choses, la guerre n'étant qu'un moyen de solution des conflits internationaux (2).

(1) G. Goyau. « L'Eglise catholique et le droit des gens ». Recueils des cours de l'Académie de Droit International, tome I, année 1925, page 194.

(2) Voir en faveur de cette thèse A. Pillet. « Les conventions de La Haye », Paris, 1919. Page 20.

La distinction de la guerre juste et injuste ne fut pas adoptée par les successeurs de Grotius qui ne considèrent ce recours comme légitime que dans le seul cas de réparation d'une injustice (1).

La guerre en tant qu'institution, trouva ses apologistes (2), de même que ses détracteurs (3).

La doctrine contemporaine admet dans sa totalité, directement ou indirectement la légitimité de la guerre (4).

Pour les uns, l'usage de la force est légitime quand « elle est employée à la défense de l'indépendance, de l'autonomie, de la sécurité et de l'honneur d'un Etat. » (5) ; comme sanction « à la fois nécessaire et regrettable » (6) qui ne doit être considérée comme légitime que dans le cas où il y avait eu préalablement tentative amiable d'obtenir satisfaction. La guerre, en somme, demeurerait en-

(1) D'après Grotius, la guerre juste devrait : a) réparer une injustice assez grave ; b) être le seul moyen d'obtenir réparation ; c) elle devrait prendre fin dès que le but poursuivi par la partie lésée est atteint. Précis de Droit Int. Public. R. Piédelièvre, tome III, page 106.

(2) « La guerre est divine en elle-même puisqu'elle est une loi du monde ». Les Soirées de Saint-Petersbourg, par J. de Maistre, 7^e entretien. Dans le même sens, Hérodote, Aristote, Machiavel, Hegel, Proudhon, De Moltke, Lieber, Ortholan.

(3) Kant, dans son « Essai de Paix Perpétuelle », Tolstoï et les pacifistes internationalistes.

(4) J. Westlake. « Traité de Droit International », Oxford, 1924, page 385. — T.-J. Lawrence. « Les principes de Droit International », Oxford, 1920, page 304. — Jean Lagorgette. « Le rôle de la Guerre », Paris, 1906. — H. Sumner-Maine. « Le Droit International : la guerre », Paris, 1890.

(5) Fauchille, tome II, page 7.

(6) Le Fur. *Op. cit.*, page 8.

core « l'ultima ratio » (1), la suprême ressource à laquelle on ne doit recourir qu'à la suite d'une nécessité inéluctable et de l'échec de tous les moyens de conciliation (2).

Pour les autres, la question de la légitimité de la guerre est de pur droit naturel et ne trouve pas de fondement dans le Droit International Public(3) « Elle est en dehors de la justice et en dehors du droit. »

L'absence ou l'insuffisance d'organisation de la société internationale (4) et le triomphe de la conception du pouvoir absolu tuèrent la notion du *justum bellum*, faute de critérium. « La prétention des Etats de n'avoir à rendre compte de leurs actes les a portés à revendiquer le droit de faire de leur force l'usage que bon leur semblerait. » (5).

Si la doctrine n'a pu restreindre l'exercice du

(1) Franz von Liszt. « Le Droit International », Paris, A. Pédone, 1927.

(2) A. Mérignahac. « Traité de Droit Public International », tome III, page 5.

(3) Salvioli. *Op. cit.*, p. 10. — Karl Strupp. « Eléments de Droit International Public Universel », page 333. — Angilotti et Gidel. « Cours de Droit International », tome I, page 43. — A. Pillet. « La guerre et le Droit ». Leçons données à l'Université de Louvain en 1921. Contra L. Le Fur. *Op. cit.*, page 103.

(4) Entre la fin du XVI^e siècle et celle du XVIII^e, des théories pacifistes tentent d'organiser la société internationale. Parmi les systèmes les plus célèbres, citons : « Le grand dessein d'Henri IV », par Sully. « Vers la paix perpétuelle », par l'Abbé de Saint-Pierre. De même ceux préconisés par Bentham ; Kant dans son « Essai de Paix Perpétuelle », etc... Voir cours de Doctorat de M. Lapradelle, années 1926-1927.

(5) N. Politis. « Les Nouvelles Tendances du Droit Internat. », page 101.

droit de guerre, par contre le droit positif nous offre plusieurs exemples dans lesquels certains Etats ont renoncé vis-à-vis d'autres Etats à la faculté de se prévaloir de ce droit pour un temps défini ou indéterminé.

Nous rencontrons ces restrictions au droit absolu de recourir à la guerre dans les traités bilatéraux de paix ou d'amitié perpétuelles conclus entre Etats souverains (1). L'Article premier du traité austro-français conclu à Zurich le 10 Novembre 1859 nous dit : « Il y aura à l'avenir paix et amitié entre S. M. l'Empereur des Français et S. M. l'Empereur d'Autriche, ainsi qu'entre leurs héritiers et successeurs, leurs Etats et sujets respectifs à perpétuité. » (2).

Nous rencontrons de même dans un traité conclu récemment entre l'Italie et la Hongrie une clause presque identique. L'art. premier de ce traité sti-

(1) Nous laissons de côté les traités de protectorat. L'Etat protégé aliène en principe, aux mains de l'Etat protecteur, l'exercice de sa souveraineté extérieure ; par conséquent, il aliène aussi le droit de guerre. Voir Wattel, livre I, chap. XVI. Lawrence : *Principles of International Law*, page 30. Oppenheim *International Law*, tome I, page 92. Protectorat anglais sur les îles Ioniennes depuis le 5 nov. 1815 jusqu'au 14 nov. 1863 et sur l'Egypte, depuis le 18 décembre 1914 ; Protectorat français sur la Tunisie, en vertu des traités, 12 mai 1881 et 8 juin 1883, et sur le Maroc, en vertu du traité du 30 mars 1912.

(2) Ministère des Aff. Etrangères, recueil des traités et conventions entre la France et les Puissances étrangères, par M. J. Basdevant, page 292. Dans le même sens, le traité de paix perpétuelle entre la France et la Suisse du XVI^e siècle et renouvelé sous Louis XIV, le 4 septembre 1663.

pule qu' « il y aura paix constante et amitié perpétuelle entre le royaume d'Italie et le royaume de Hongrie (1).

Il est incontestable que les différends accords bilatéraux établissant les rapports entre les Etats signataires sur une base d'amitié et de paix perpétuelles contiennent implicitement une limitation au droit de guerre dans les relations mutuelles des parties contractantes sans toutefois stipuler une renonciation expresse et formelle à l'exercice de ce droit. Mais à côté des traités d'amitié et de paix perpétuelles proprement dits nous rencontrons des clauses de ce genre dans les traités à caractère économique. Avant de procéder à la réglementation de leurs intérêts économiques, les parties stipulent au commencement du traité, une clause d'amitié ayant pour objet ou bien d'instaurer des relations amicales ou bien de perpétuer celles déjà existantes. Le traité d'amitié, commerce et navigation conclu à Santiago, le 12 Mai 1853, entre le Chili et la France dit : « Il y aura paix constante et amitié perpétuelle entre S. M. l'Empereur des Français, ses héritiers et successeurs d'une part et le Président de la République du Chili d'autre part et entre les

(1) Traité de paix et d'amitié entre l'Italie et la Hongrie, 5 avril 1927. « Esprit International », Juillet 1927, page 407.

sujets et citoyens des deux Etats, sans exception des personnes ni des lieux. » (1).

L'idée de la renonciation à la guerre résultant d'accords bilatéraux trouve une application beaucoup plus précise dans les traités de non-agression et de neutralité (2) récemment conclus entre un certain nombre d'Etats. L'article premier du traité franco-yougoslave stipule que les hautes parties contractantes « s'engagent réciproquement à ne se livrer de part et d'autre à aucune attaque ou inva-

(1) Minist. des Aff. Etrangères. Recueil de M. J. Basdevant, *op. cit.*, page 558.

Dans le même recueil : Traité de paix, d'amitié et de commerce franco-chinois du 28 novembre 1885, page 538.

Traité d'amitié, commerce, navigation avec la République Dominicaine, à Paris, le 9 sept. 1882, p. 709. Traités avec l'Equateur, du 6 juin 1843, page 726; avec le Guatemala, du 8 mars 1848, page 602; avec le Honduras, du 22 février 1856, page 679; avec le Haïti, 12 février 1838, page 627.

Voir aussi traité d'amitié et de bon voisinage entre l'Italie et San Marino, signé le 28 juin 1897; traité de paix et d'amitié entre la Bolivie et le Chili, 20 octobre 1904; traité d'amitié et de commerce entre la France et l'Ethiopie, signé le 10 janvier 1908. (Recueils de Martens, 3^e série, tome II, pages 799, 174, 833); traité d'amitié entre le Japon et la Colombie, 25 mars 1908 (Martens, tome III, p. 286); traité d'amitié, d'établissement et de commerce entre la Suisse et la Colombie, 14 mars 1908 (Martens, tome IV, page 241); traité d'amitié et de commerce entre le Japon et l'Espagne, 29 août 1911 (Martens, tome IX, page 766).

(2) A côté de l'idée de non-agression, on trouve dans ces traités des stipulations relatives au maintien du statu quo (V. art. 5 du traité franco-roumain, 20 juin 1926. *Esprit International*, avril 1927) et de la neutralité en cas de conflit (Voir art. 2 du traité russo-persan, 5 octobre 1927. *Esprit Intern.*, janvier 1928, p. 126); dans le même sens, art. 3 du traité russo-lithuanien, 28 sept. 1928, art. 2 du traité gréco-italien, 22 septembre 1928. *Esprit Intern.*, avril 1929, page 300.

sion et à ne recourir de part et d'autre en aucun cas à la guerre » (1).

Il est à noter que la renonciation à la guerre stipulée dans les accords bilatéraux est conçue dans la même forme que dans le Pacte de Paris, en ce sens que le droit de légitime défense et la guerre de sanctions entreprise en vertu de l'art. 16 du Pacte de la S. D. N. sont en dehors de toute renonciation possible (2). De même, la neutralité stipulée dans ces accords ne pourrait mettre aucun obstacle au fonctionnement normal des dispositions du Pacte de la S. D. N. (3).

A côté des clauses de paix et d'amitié perpétuelles ou de non-agression limitant le droit de guerre, ce droit reçoit une restriction plus radicale et d'une étendue plus vaste dans les différends traités qui établissent une confédération

(1) Traité conclu le 11 novembre 1927. *Esprit International*, janvier 1928, page 128. Dans le même sens, art. 2 du traité russo-persan, 5 oct. 1927, *op. cit.*; traité entre l'U. R. S. S. et la Lithuanie, 28 sept. 1926. *Esprit Intern.*, janvier 1927, page 115; traité franco-roumain, 20 juin 1926. *Esprit Intern.*, avril 1927, page 250; pacte gréco-roumain, 21 mars 1928. *Esprit Intern.*, juillet 1928, page 453.

(2) Les accords franco-roumains et franco-yougoslaves, *op. cit.*, prévoient expressément comme exception à la non-agression les cas de légitime défense et d'application de l'art. 16 du Pacte de la S. D. N.

(3) Art. 26 du traité italo-grec, *op. cit.* Stipule le respect des obligations résultant du pacte de la S. D. N.; dans le même sens, note annexe du gouv. persan à propos de la signature du traité russo-persan de 1927. *Op. cit.*

d'Etats. (1) En effet, le Pacte fédéral contient en principe certaines restrictions au droit de guerre. Ces restrictions sont de deux sortes : le pacte fédéral interdit d'abord aux Etats confédérés de recourir à la guerre pour trancher les conflits qui peuvent surgir entre eux. Le droit de faire la guerre entre eux est retiré aux membres d'une Confédération d'une manière absolue. (2) C'est là une limitation radicale car la solution du litige ne doit être recherchée que par des moyens pacifiques au sein de la Confédération. Cette limitation est d'une importance plus grande en Droit International, car elle enlève ce droit à plusieurs Etats (3) et en principe pour un temps indéterminé.

La Confédération germanique de 1815 « quant à ses relations extérieures constitue une puissance collective établie sur un principe d'unité politique », (4) et comme telle enlève à ses membres,

(1) Confédérations grecques : Amphictiontes, ligue achéenne, ligue étolienne, Confédérations de l'Italie ancienne : Confédération étrusque, Grande Grèce. Républiques des Provinces-Unies, Confédération germanique, Confédération suisse, Confédération des Etats-Unis d'Amérique. Voir L. Le Fur. Paris, 1896. « Etat Fédéral et Confédération d'Etat ».

(2) L. Le Fur. *Op. cit.*, page 527.

(3) Dans certaines confédérations de l'antiquité grecque, le droit de guerre restait possible entre les membres à condition que ce ne fut pas pendant une guerre fédérale; toutefois, dans la ligue achéenne, le droit de guerre appartenait au pouvoir central. Voir « Cours de Droit International ». Seferiadés, tome I, page 221.

(4) Art. 2 de l'Acte final, de même, art. 35 et 42 relatifs aux attributions internationales de la collectivité.

d'une façon absolue, le droit de guerre, (1). Cette limitation est d'ordre international étant donné que les membres d'une Confédération possèdent la souveraineté et le caractère d'Etats et ne sont liés que par des traités, c'est-à-dire par leur propre volonté souveraine (2).

D'un autre côté, le Pacte fédéral limitait le droit de guerre de chaque Etat confédéré vis-à-vis les Etats non-membres de la confédération et cela parce que les conséquences de l'exercice d'un pareil droit pouvaient être désastreuses au point de vue du maintien de l'Union. A part la défense faite aux membres d'une Confédération d'exercer le droit de guerre entre eux, certains Pactes fédéraux interdisaient aux Etats confédérés de déclarer la guerre aux Etats étrangers, la Confédération seule possédant le droit de faire la guerre et de conclure la paix (3). Cette interdiction, pourtant, était l'exception ; en principe, les Etats confédérés se ré-

(1) Dans le même sens, Confédération Suisse de 1815, art. 5 de l'acte fédéral, République des Provinces Unies, etc...

(2) Le même ne pourrait être soutenu pour les Etats faisant partie d'un Etat fédéral et ceci parce que ce dernier seul possède la souveraineté et les limitations apportées aux droits des Etats particuliers ne découlent point des traités, mais d'une Constitution. De ce fait, les rapports entre Etats particuliers et Etat fédéral sont en dehors de la sphère d'application du Droit International. Quant aux rapports des Etats particuliers et des Etats étrangers, ils ne se manifestent en principe que par le canal de l'Etat fédéral.

(3) République des Provinces Unies. Confédération Helvétique de 1803. L. Le Fur. *Op. cit.*, page 751.

servaient le droit de guerre en cas d'agression d'une puissance étrangère (1).

Enfin, il existe des cas exceptionnels dans lesquels la Confédération possède concurremment avec les Etats particuliers le droit de faire la guerre. L'exemple typique de cette situation nous est fourni par la Confédération Germanique de 1815 au moins pour les Etats particuliers qui avaient des possessions situées en dehors de la confédération (2). Par le seul fait de la formation d'une confédération le droit de guerre est limité à un double point de vue : a) d'une façon absolue entre les membres d'une confédération ; b) d'une façon relative entre les Etats formant une confédération et les Etats étrangers.

La forme la plus caractéristique de la limitation apportée au droit de guerre se trouve dans l'institution de la neutralité perpétuelle. La neutralisation entraînait pour les Etats assujettis, non seulement une limitation directe de leur droit à la guerre, mais une renonciation définitive à l'exercice de ce droit, en accordant par contre l'assurance et parfois la garantie aux Etats neutralisés, qu'aucun acte belliqueux ne sera commis contre

(1) Confédération Suisse de 1815 ; dans le même sens, avec quelques réserves, Confédération des Etats-Unis avant 1787, art. VI et IX.

(2) Art. 46 et 47 de l'acte final de 1820.

eux (3). Les Etats neutralisés renonçaient au droit de faire la guerre, exactement comme les signataires du Pacte de Paris ont renoncé à la guerre en tant qu'instrument de politique nationale sans toutefois renoncer au droit de légitime défense qui, comme dans le Pacte, reste en dehors de toute renonciation. Bien mieux, la renonciation dans une neutralisation semble être plus largement conçue que celle stipulée dans le Pacte de Paris et ceci parce que ce dernier, en dehors de la légitime défense, réserve l'exercice d'une guerre de sanctions entreprise en vertu de l'article 16 du Pacte de la S. D. N., alors que pour les Etats neutralisés aucune action guerrière n'est légale à part l'exercice de la légitime défense. L'exemple le plus typique réside dans le fait qu'un Etat neutralisé, tout en ayant la possibilité de reconnaître la neutralisation d'un autre Etat, ne pourra jamais la garantir (1).

L'avantage énorme accordé aux Etats neutrali-

(3) Neutralité de la Suisse, Déclaration de Paris, 20 novembre 1815, signée par l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, le Portugal, la Prusse et la Russie. Neutralité de la Belgique, Protocole du 20 janvier 1831 entre l'Autriche, l'Angleterre, la France, la Prusse et la Russie. Neutralité du Luxembourg, traité de Londres du 11 mai 1867, signé par la Grande-Bretagne, l'Italie, les Pays-Bas, la Prusse, l'Autriche, la Belgique, la France. Neutralité de la République de Cracovie, convention du 3 mai 1815, entre l'Autriche, la Prusse et la Russie. Neutralité de l'Albanie, traité du 30 mai 1913 entre l'Allemagne, l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et la Russie.

(1) La Belgique signataire du traité de Londres, qui établit la neutralisation du Luxembourg, ne garantit pas cette neutralité, elle la reconnaît seulement.

sés repose dans le fait qu'en échange de la renonciation à la guerre résultant des traités de neutralisation, il leur est donné une garantie contre l'Etat qui violerait cette neutralité. Par là aussi, la renonciation à la guerre, une fois garantie, est plus assurée que dans le Pacte de Paris dont les signataires reconnaissent le principe de la renonciation à la guerre sans pour cela en garantir l'observation. Il est vrai, toutefois que les Etats signataires d'un traité de neutralisation ne s'en portent pas forcément garants (1), mais la base même de cette institution réside dans la garantie accordée, en règle générale, à l'Etat neutralisé. Si en matière de neutralisation la garantie est la règle, dans le Pacte de Paris un pareil procédé n'est même pas envisagé à titre exceptionnel.

La renonciation à la guerre, résultant des traités de neutralisation, ne pouvait avoir qu'une portée limitée malgré son caractère général et perfectionné, l'application de cette institution ne visant qu'un petit nombre d'Etats faibles qui servent « d'Etat-tampon » entre les grandes Puissances (2).

(1) La Belgique pour la neutralité du Luxembourg. Les Pays-Bas pour la neutralité de la Belgique. En effet, par les traités de 1833, la Hollande a reconnu contractuellement la neutralité belge, mais elle n'en est pas devenue garante.

(2) Dans la liste ci-dessus, il faut ajouter la neutralité de fait de Saint-Martin et de la principauté de Monaco, la neutralité du Congo, de l'île d'Islande. Il est à noter que la durée des neutralisations fut très précaire : violation de la Cracovie en 1831, de la Belgique, du Luxembourg et de l'Albanie en 1914. Seule la Suisse fut respectée et reste encore le seul Etat neutre.

Enfin, une dernière limitation fut apportée au droit de guerre par la Convention de La Haye du 18 Octobre 1907 dans un but spécial : le recouvrement des dettes contractuelles.

Pour trouver l'origine de cette convention, il faut remonter à l'année 1902, date à laquelle le Ministre des Affaires Etrangères de la République Argentine, M. Luis Drago, protesta auprès du gouvernement de Washington à la suite des mesures militaires prises par l'Allemagne, l'Angleterre et l'Italie contre le Vénézuéla en vue du recouvrement des créances de leurs nationaux. (1)

Il est à noter toutefois que M. Drago présenta cette protestation et énonça cette nouvelle idée de l'illégitimité du recouvrement compulsif des dettes publiques comme une conséquence nécessaire à la doctrine de Monroë et comme moyen de protection des Etats Sud-Américains contre l'intervention des puissances européennes, thèse, d'ailleurs, qui fut repoussée par les Etats-Unis comme constituant une déformation de la doctrine de Monroë (2).

La doctrine de Drago occupa longuement la deuxième conférence de la paix qui sur la proposition de M. Porter, délégué des Etats-Unis, adopta le texte suivant : Article : I « Les puissances con-

(1) Voir Basdevant : R. D. I. P., tome XV, page 260.

(2) Alvarez : Le Droit International Américain, page 238.

» tractantes ont convenu de ne pas avoir recours
» à la force armée pour le recouvrement des dettes
» contractuelles réclamées au gouvernement d'un
» pays comme dues à ses nationaux. Toutefois,
» cette stipulation ne pourra être appliquée quand
» l'Etat débiteur refuse ou laisse sans réponse une
» offre d'arbitrage ou en cas d'acceptation rend
» impossible l'établissement du compromis ou
» après l'arbitrage manque de se conformer à la
» sentence rendue. » (1)

La simple lecture de cet article nous prouve que la Convention de la Haye ne contient pas une clause de renonciation à la force armée pour le recouvrement des dettes contractuelles, mais seulement une limitation. En effet, le principe proclamé ne peut être respecté que vis à vis les débiteurs de bonne foi ; et ceci est prouvé par l'acceptation de l'arbitrage ou l'exécution de la sentence rendue. Or, le refus de l'arbitrage ou bien la non-réponse à une offre de ce genre, ou encore l'impossibilité

(1) Convention du 18 octobre 1907 concernant la limitation de l'emploi de la force pour le recouvrement des dettes contractuelles. 2^e Conférence de La Haye, 1907. Actes et Documents du Ministère des Affaires Etrangères, tome I, Séances plénières, page 620. Martinus Vighoff, La Haye, 1908.

Cette convention comprend en tout sept articles. Le deuxième stipule l'application de la procédure pacifique prévue par le titre IV, chapitre 3, de la Convention de La Haye; le troisième fixe les formalités du dépôt et des ratifications; le quatrième est relatif à l'adhésion des autres puissances; le cinquième à la mise en vigueur; le sixième à la possibilité d'une renonciation, et le septième au registre des ratifications.

d'établir le compromis à cause du manque de bonne volonté de l'Etat débiteur ou enfin la non-exécution de la sentence rendue autorisent le recours à la force armée. Le principe de l'illégitimité du recouvrement compulsif des dettes contractuelles ne joue que sous certaines conditions. C'est là donc simplement une limitation au droit de guerre, ou bien une renonciation au recours à la force, mais sous condition. Il n'en constitue pas moins une limitation au droit de guerre (1), limitation admise par toutes les puissances signataires de cette convention (2).

Les clauses d'amitié ou de paix perpétuelles in-

(1) Il est à noter que le principe admis se sépare de la doctrine de Drago sous plusieurs rapports : 1° il est applicable à *tous les Etats signataires*, et non seulement aux Etats de l'Amérique latine, ce qui ne constitue pas une application de la doctrine de Monroe, mais une règle du Droit des Gens ; 2° l'étendue de son application est plus restreinte dans la convention, car ce principe est subordonné à l'acceptation de l'arbitrage ; 3° il ne vise pas le recouvrement de « dettes publiques », mais le recouvrement de « dettes contractuelles ».

(2) Se sont abstenus : le Brésil, la Chine, la Belgique, la Roumanie, la Suède, la Suisse, le Vénézuéla, le Siam, le Luxembourg. Par contre, ont signé avec réserve : l'Argentine, la Bolivie, la Colombie, la République Dominicaine, la Grèce, le Guatemala, le Pérou, le Salvador, l'Uruguay, l'Equateur.

Les réserves argentines étaient de deux sortes : 1° En ce qui concerne les dettes provenant des contrats ordinaires entre les ressortissants d'une nation et un gouvernement étranger, on n'aura recours à l'arbitrage que dans le cas de dénis de justice par les juridictions du pays du contrat ; 2° Les emprunts publics, avec émission de bons, ne pourront donner lieu à l'agression militaire ou à l'occupation.

Quant aux réserves de la Colombie, celle-ci n'accepte en aucun cas l'emploi de la force pour le recouvrement de dettes quelque soit leur nature.

sérées dans les différends traités bilatéraux et la convention relative à la limitation de l'emploi de la force pour le recouvrement des dettes contractuelles, avec les restrictions apportées au droit de guerre par les traités neutralisant certains Etats ou formant une confédération d'Etats, constituaient jusqu'à la création de la S. D. N. les limitations que le droit positif a apportées au droit de guerre.

La limitation la plus radicale et la plus générale, quant à l'application du droit de guerre, nous la rencontrons dans le Pacte de la S. D. N. dont le préambule stipule que chaque membre de la Ligue accepte « certaines obligations de ne pas recourir à la guerre ».

La guerre n'est pas supprimée dans le Pacte des nations, elle est seulement limitée, mais si étroitement que son exercice devient une exception. En effet, dans certains cas le recours à la guerre reste licite et notamment lorsque les deux parties en litige refusent de se conformer aux recommandations du Conseil ou lorsque le rapport n'est pas accepté à l'unanimité des voix, ou enfin, lorsqu'une des parties prétend et le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le Droit International laisse à la compétence exclusive d'un Etat. (1)

(1) Art. 15 du Pacte de la S. D. N., paragraphes 7 et 8.

Toutefois, dans tous les cas, le recours à la guerre ne devient licite qu'après l'expiration d'un délai de trois mois, après le rapport du Conseil ou la décision judiciaire (1).

Avec la S. D. N., le droit de guerre reçoit une limitation décisive, son maintien même exceptionnel s'explique par la tradition historique de cette institution et par la survivance des idées antérieurement (2) admises.

On a essayé à deux reprises, après la signature du Pacte de la S. D. N., de supprimer la guerre dans le cadre de la S. D. N., mais sans aucun succès. Après l'essai infructueux d'un Pacte d'Assistance Mutuelle (3), la V^e Assemblée de la S. D. N. approuva à l'unanimité « le Protocole pour le règlement pacifique des différends internationaux » qui excluait des rapports des peuples, l'institution de la guerre ; il assurait la solution pacifique des conflits aussi bien politiques que juridiques par le recours à l'arbitrage généralisé et prévoyait des sanctions ; enfin, il comblait toutes les fissures du Pacte de la S. D. N., en excluant pour l'avenir le recours à la guerre qui restait toutefois possible

(1) Art. 12 du Pacte de la S. D. N.

(2) Le premier projet du Président Wilson et les projets des commissions officielles de la France, Allemagne, Italie, Suisse, etc., stipulaient l'abolition de la guerre dans le pacte de la S. D. N.

(3) Actes de la III^e Assemblée de la S. D. N. — D^r Mirosław Goussiorowski. « La S. D. N. et le problème de la paix », tome II, page 425.

dans le cas de légitime défense ou comme sanction contre l'Etat violateur des dispositions du Pacte et du Protocole (1).

Si le défaut de sa ratification, à cause de son caractère universel, a empêché sa mise en vigueur, l'esprit et les directives de ce Protocole ont continué à guider tous les efforts pour l'organisation de la paix, à savoir : la condamnation de la guerre d'agression et l'indivisibilité de la trilogie : arbitrage-sécurité-désarmement ; seule base solide et durable d'une organisation internationale. Les accords de Locarno et en particulier le Pacte Rhénan (2) nous apportent la renonciation à la guerre la plus radicale que nous ayons connue à ce jour. Toute guerre (attaque ou invasion) entre la France et la Belgique d'un côté, et l'Allemagne de l'autre sont désormais interdites. Cette renonciation définitive à la violence est garantie par l'Angleterre et l'Italie. Tous les conflits doivent être réglés par des moyens pacifiques. Pour les différends d'ordre juridique, une solution est toujours assurée ; par contre les litiges d'ordre politique venant, après un examen à une Commission de Conciliation, devant

(1) Protocole de Genève; Wehberg. Recueils des Cours de l'Académie de D. I. de La Haye, tome II, année 1925. — Goussierowski, *op. cit.*, page 448.

(2) Oloff Høijer. « La sécurité internationale et ses modes de réalisation », tome II, page 145. — Politis, Les accords de Locarno. Revue de D. I. et de Législation Comparée, année 1925, page 713.

le Conseil de la S. D. N., risquent de rester sans solution dans les cas prévus par l'article 15 du Pacte, paragraphes 7 et 8. Cependant, même dans ce cas, le recours à la violence reste interdit, tout acte belliqueux étant complètement exclu. Trois exceptions sont prévues à cette règle : a) le cas de légitime défense ; b) comme sanction en vertu de l'art. 16 du Pacte ; c) en cas de violation de certaines clauses du traité de Versailles.

Le Pacte Rhénan est le premier accord international dans lequel les parties contractantes renoncent à la guerre et à tout acte belliqueux dans leurs relations mutuelles. Ce Pacte eût une grande influence pratique, car il contribua dans une large mesure à la conclusion du Pacte de Paris qui n'est que la généralisation du principe contenu dans cet accord régional.

Deux grandes manifestations contre la guerre précédèrent la signature du Pacte de Paris ; la première eut lieu à Genève en 1927 et la seconde à la VI^e Conférence Panaméricaine de la Havane en 1928.

Sur la proposition de la Pologne (1), la VIII^e Assemblée de la S. D. N. vota à l'unanimité, une résolution qui, après avoir reconnu que la « soli-

(1) A l'origine, la proposition polonaise consistait en un projet de pacte de non-agression, une sorte de succédané pour un Locarno de l'Est.

darité internationale » et « la volonté du maintien de la paix » sont incompatibles avec la guerre d'agression qui constitue « un crime international » et que la renonciation à un pareil moyen serait de nature à créer une atmosphère de conciliation favorable aux progrès des travaux entrepris en vue du désarmement » déclare : « 1° Toute guerre d'agression est et demeure interdite, 2° Tous les moyens pacifiques doivent être employés pour le règlement des différends, de quelque nature qu'ils soient, qui viendraient à s'élever entre les Etats. L'Assemblée déclare qu'il y a obligation pour les Etats membres de la S. D. N. de se conformer à ces deux principes » (1).

Certains esprits très empressés exprimèrent le vœu de voir cette déclaration remplacer la condamnation à la guerre contenue dans le Protocole de Genève et par conséquent servir à perfectionner le Pacte de la S. D. N. en comblant les fissures existantes. La majorité des auteurs s'aperçut, à juste titre, que la résolution de la VIII^e Assemblée de la S. D. N. n'avait qu'un caractère purement moral sans aucune portée juridique. En effet, malgré les termes expressifs et nets de cette déclaration elle ne constituait nullement un amendement au Pacte de la S. D. N., aucune procédure de ré-

(1) *Espit International*, janvier 1928, page 115. Voir *Résolution* du 24 septembre 1927.

vision n'étant suivie ; les guerres, même d'agression, admises, dans certains cas, comme licites dans le Pacte restaient possibles malgré la résolution de la VIII^e Assemblée (1).

Bien qu'aucun changement positif ne fut opéré au droit existant, la résolution ci-dessus eut le grand mérite de mettre au premier plan des préoccupations des peuples la nécessité d'une condamnation absolue de la guerre d'agression et de tourner vers cette solution les esprits des hommes compétents et ayant la responsabilité des affaires publiques. (2)

Une année plus tard, le 16 Janvier 1928, tous les Etats américains, réunis à la Havane, adoptèrent une résolution analogue contre la guerre d'agression et en faveur de l'arbitrage obligatoire. (3) Il est, à noter toutefois, que le préambule de la résolution relative à l'arbitrage conçu ainsi : « Comme les Républiques américaines désirent faire connaître leur avis au sujet de la guerre qu'elles condamnent, dans leurs rapports réciproques, en tant que moyen de politique nationale... » condamne la guerre « en général », la partie se référant spécialement à cette condamnation nous parle unique-

(1) Voir Erich : « L'interdiction de la guerre d'agression ». R. D. I., Paris, 1927, I, n° 3.

(2) Voir H. Wehberg, *op. cit.*, page 213.

(3) Voir Alvarez, *Le Panaméricanisme et la Sixième Conférence Panaméricaine*, page 74, Paris, 1928.

ment de la « guerre d'agression » ; en effet, cette résolution est ainsi conçue : « La Sixième Conférence Internationale Américaine décide 1° que toute agression est considérée comme illégale et sera par conséquent prohibée, 2° que les Etats américains devront employer tous les moyens pacifiques pour obtenir la solution de tous les conflits qui pourront surgir entre eux » (1).

La résolution de la Sixième Conférence Panaméricaine complète celle adoptée par la VIII^e Assemblée de la S. D. N. en ce sens que certains Etats non-membres de la Ligue de Genève proclamèrent de leur côté la condamnation de la « guerre d'agression ». Une fois la nécessité proclamée aussi bien en Amérique qu'en Europe, il ne restait plus qu'à s'entendre pour réaliser dans la pratique cette grande réforme ; c'est là l'œuvre du Pacte de Paris (2).

A la veille donc de la conclusion du Pacte de Paris, le droit à la guerre avait déjà reçu plusieurs

(1) *Esprit International*, juillet 1928, page 449. Voir dans le même numéro l'article de M. James Brown Scott, page 324.

(2) A côté de ces deux résolutions, il faut ajouter les préambules des traités d'arbitrage conclus entre les Etats-Unis et certaines puissances européennes. Citons comme exemple le préambule du traité d'arbitrage franco-américain du 6 février 1928, qui dit : « Soucieux, par leur exemple, non seulement de manifester que dans leurs relations réciproques, ils condamnent la guerre comme instrument de politique nationale, mais encore de hâter le moment où la conclusion d'accords internationaux pour le règlement pacifique des conflits entre les Etats aura écarté pour toujours les possibilités de guerre entre les Etats du monde ».

limitations et dans certains cas, il fut écarté en tant que moyen de résoudre les conflits internationaux. De même que les Etats participant à la II^e Conférence de La Haye renoncèrent, sous certaines conditions, à la force pour le recouvrement des dettes contractuelles, les membres de la S.D.N. avaient accepté certaines limitations, mentionnées plus haut, qui, en fait, réduisaient au minimum la possibilité d'un recours à la guerre. Bien mieux, certains membres de la Ligue de Genève, comme la France, la Belgique et l'Allemagne renoncèrent, par les accords de Locarno, définitivement à la guerre et à tout acte belliqueux. D'autres membres sont tenus par des accords spéciaux, alliances ou traités d'amitié et de non-agression qui proscrivent le recours à la violence dans les rapports mutuels des Etats contractants. Il est à remarquer, cependant, que tout accord conclu par un membre de la S. D. N. ne pourra porter atteinte à l'exercice des sanctions de l'art. 16 du Pacte (1), même lorsque l'une des parties n'est pas membre de l'organisation internationale de Genève (2).

Pour les Etats non-membres de la S. D. N., aucune limitation ou renonciation positive au droit

(1) Traité franco-yougoslave, art. 2, *op. cit.*, et traité italo-grec, art. 26, *op. cit.*

(2) Traité russo-persan de 1927, *op. cit.* — Dans une note annexée au traité, le gouvernement persan déclarait qu'il signe le traité sous la condition qu'il ne porte aucune atteinte aux obli-

de guerre n'existe en dehors des limitations résultant des traités bilatéraux (1) ou bien de leur propre constitution nationale. (2)

Quant aux limitations résultant d'une neutralité perpétuelle ou d'une Confédération d'Etats leur étendue est extrêmement limitée, car d'un côté, les confédérations ont à notre époque complètement disparu, d'autre part la neutralité se cantonne seulement en Suisse, à titre exceptionnel et avec un caractère spécial que nous examinerons par la suite.

II

STRUCTURE GÉNÉRALE DU PACTE

Etendue et Durée.

Le Pacte de Paris est conclu sous forme de traité collectif, signé à l'origine par quinze Puissances et accessible, par voix d'adhésion, à toutes les Puissances du monde.

gations découlant du Pacte de la S. D. N., car « il respectera et remplira toutes ses obligations comme membre de la S. D. N. ».

(1) Art. 2 du traité russo-persan, *op. cit.* « Les hautes parties contractantes s'engagent à s'abstenir mutuellement de toute attaque ou de toute action agressive et de toute incursion des forces armées sur le territoire de l'autre partie contractante ». Dans le même sens, traité russo-turc.

(2) Constitution du Brésil, art. 88 du 24 février 1891.

Comme tout traité, le Pacte de Paris, a un caractère strictement juridique, étant donné qu'il fut conclu dans la forme habituelle des instruments conventionnels générateurs d'obligations réciproques. Les clauses de tout traité dûment signé et ratifié ont une force obligatoire indiscutable, bien mieux, elles constituent la principale source du droit des Gens. Comment donc contester le caractère juridique de l'engagement contracté dans le Pacte ? (1) Il est vrai qu'on a beaucoup parlé de la force morale du Pacte et ceci parce que ce traité ne prévoit aucune procédure ou moyen susceptibles d'assurer le fonctionnement du principe proclamé, et, le cas échéant, de garantir l'observation de l'engagement contracté. Malgré le caractère inorganique du Pacte, le principe par lui proclamé, de la renonciation à la guerre, constitue un engagement juridique liant toutes les parties contractantes avec la même force que toute clause d'un accord international.

On a voulu prétendre que le Pacte de Paris ne faisait que reproduire la résolution contre la guerre votée à la VIII^e Assemblée de la S. D. N. (2) L'assimilation de ces deux actes est une chose inadmissible, car le premier possède la force juridique

(1) Stelios Sfériadés : Cours de Droit International en grec, page 241, tome II.

(2) Esprit International, janvier 1928, p. 115.

des traités alors que le second n'a qu'un caractère purement moral. En effet, la résolution de la VIII^e Assemblée, bien qu'acceptée à l'unanimité, ne constituait point un amendement au Pacte de la S. D. N. ; n'ayant été suivie d'aucune procédure de révision, elle laissait intactes les dispositions du Pacte qui prévoyaient dans certains cas, la possibilité d'un recours légal à la guerre, après un moratoire de trois mois. Par conséquent cette résolution ne transformant en rien les dispositions antérieures, avait un caractère purement moral, à l'encontre de la renonciation à la guerre stipulée dans le Pacte de Paris ; renonciation qui constitue un nouveau principe de droit, devant lequel toute règle contraire est caduque.

Le Pacte général de renonciation à la guerre se compose d'un préambule et de trois articles. La simplicité, la brièveté et la généralité sont les caractéristiques de ce traité.

Dans le préambule, les parties contractantes déclarent que pour développer le bien-être de l'humanité et perpétuer les relations pacifiques et amicales actuellement existantes entre elles, le moment est venu de procéder à une franche renonciation à la guerre comme instrument de politique nationale et que tous changements dans leurs relations mutuelles ne doivent être recherchés que par des procédés pacifiques ; toute Puissance qui chercherait

désormais à développer ses intérêts nationaux en recourant à la guerre sera désormais privée du bénéfice du présent traité. En terminant, les signataires invitent toutes les nations du monde à se joindre à eux afin de profiter des stipulations bienfaisantes du Pacte.

Une simple lecture de ce Préambule fait ressortir l'importance capitale de ses dispositions et le rôle primordial qu'il est appelé à jouer dans l'économie du Pacte. Avant d'examiner les articles du traité nous consacrerons un paragraphe spécial au Préambule afin de mettre au point les questions qu'il soulève, questions dont la solution fixera l'étendue de l'engagement contracté.

Indépendamment du préambule, le Pacte de Paris se compose de trois articles : le premier stipule la renonciation à la guerre en tant qu'instrument de politique nationale et la condamnation du recours à la guerre pour le règlement de tous les différends internationaux. Dans ce premier article se concrétise le nouveau principe qui domine l'élaboration et la construction du Pacte de Paris ; la renonciation à la guerre est l'objet primordial et le but direct de ce Pacte.

Le deuxième article reconnaît que le règlement de tous les conflits, de quelque nature ou de quelque origine qu'ils puissent être, ne devra jamais être recherché que par des moyens pacifiques ;

c'est là la conséquence logique du principe énoncé dans l'article premier et dont l'application devrait être assurée par le fonctionnement normal de l'art. 2.

Enfin, le troisième article stipule qu'une fois les ratifications obtenues, le Pacte sera mis en vigueur entre les signataires et restera ouvert aussi longtemps qu'il sera nécessaire pour l'adhésion de toutes les Puissances du monde ; de là apparaît le caractère collectif du traité de Paris qui dès sa signature se proposait de devenir universel.

Les trois articles avec le préambule qui les précède constituent le Pacte général de renonciation à la guerre.

On peut se demander dans quelle mesure ce Pacte réalise l'idée de la mise « hors la loi de la guerre ». En d'autres termes, si les signataires du dit traité se proposaient de mettre la guerre « hors la loi » ou simplement de renoncer à cette prérogative de leur souveraineté qui est de déclarer la guerre.

L'expression « guerre hors la loi », ne figure ni dans la correspondance diplomatique échangée entre les Etats intéressés, ni dans le texte du traité. En outre, ce texte porte le nom de « Pacte général de renonciation à la guerre », indiquant ainsi que les signataires ne visaient pas une mise hors la loi

de la guerre, mais seulement une renonciation à la guerre comme moyen de leur politique nationale.

L'esprit dans lequel le Pacte fut élaboré, l'étude attentive du texte et l'historique des faits qui ont précédé sa signature, nous prouvent que ce Pacte ne réalise pas l'idée de mettre « la guerre hors la loi » au sens propre du mot, mais qu'il se contente seulement d'une renonciation de la part des signataires du traité.

D'après nous, le Pacte de Paris réalise une heureuse synthèse entre deux conceptions opposées de la paix, dont l'une fut d'origine américaine et l'autre européenne.

D'après la résolution déposée au Sénat des Etats-Unis par M. Borah (1), la conception américaine était énoncée en ces termes :

a) que la guerre, comme institution ou comme moyen de règlement des différends internationaux, soit mise hors la loi, les parties contractantes prenant l'engagement de punir les promoteurs, instigateurs ou profiteurs d'une pareille entreprise et
b) que la guerre soit remplacée par un tribunal international statuant sur un code élargi, bien adapté et mis à jour, et dont les décisions seraient mises en vigueur non pas par la guerre quelque nom qu'on lui donne ou quelque forme qu'elle pren-

(1) Déposée le 12 décembre 1927. « Le Pacte de Paris », J. Shotwell, p. 415.

ne, mais grâce au consentement des nations et à la force de contrainte d'une opinion publique éclairée.

Ce système, à notre point de vue, comporte deux erreurs fondamentales ; la première est relative à la substitution du droit seul à la guerre, ce qui est non seulement insuffisant (car tous les conflits ne sont pas susceptibles d'être résolus par des règles du droit), mais aussi difficilement réalisable actuellement, car il suppose une codification intégrale du Droit International ; la seconde concerne l'assimilation du Tribunal international, chargé de statuer sur tous les litiges, à la Cour Fédérale Suprême des Etats-Unis, sans prendre en considération la présence du gouvernement fédéral qui n'a pas d'équivalent en matière internationale. De plus, l'application de ce système serait la négation même des principes qui ont inspiré le Pacte de la S. D. N., et tous les efforts postérieurement entrepris pour l'organisation de la société internationale.

L'absence de garanties, de sanctions et de toute organisation rendait ce système non seulement inacceptable pour tout membre de la ligue de Genève, mais également suspect ; cette suspicion se trouva, d'ailleurs, bien fondée puisque les promoteurs du mouvement de la mise « hors la loi » de la guerre se déclarèrent hostiles à la S. D. N., car d'après eux « toute alliance ou ligue ainsi que tous les plans

qui comptent sur la guerre comme moyen employé en dernier ressort pour contraindre à la paix, portent les germes, soit de leur propre destruction, soit de leur prédominance militaire, pour le plus grand malheur de la liberté et de la justice. » (1)

Le Pacte de Paris ne consacre pas cette conception de la mise hors la loi de la guerre ; il ne met pas non plus « la guerre hors la loi » au sens propre du mot, car certaines guerres restent encore possibles. D'ailleurs, toutes les conséquences d'une mise de la guerre hors la loi, vraiment intégrale, ne sont pas envisagées, étant donné qu'elle entraînerait la mise hors la loi du violateur avec toutes ses suites et notamment la perte, pour lui, de tous les droits de droit interne, comme de droit international, de même que « toute protection de l'édifice légal actuel du monde civilisé ». (2)

Il est à remarquer que la renonciation à la guerre est uniquement conçue en cas de réciprocité, la guerre restant possible contre un état non signataire du Pacte. La mise de la guerre hors la loi n'est donc pas réalisée par celui-ci, car une application exacte de cette idée devrait avoir pour effet, la suppression de toute guerre entre signataires ou non, qu'elle soit d'agression, de sanction ou de légi-

(1) Résolution Borah, *op. cit.*

(2) James Shotwel, *op. cit.*, page 35.

time défense. Par contre, le Pacte ne réalise pas non plus, l'abolition de la guerre selon la conception de la S. D. N. avec une organisation précise, des garanties sérieuses et des sanctions efficaces contre le violateur éventuel.

Il a toutefois le mérite de concilier les deux systèmes opposés qui, par des moyens différents, visaient le même but : la suppression de la guerre dans les rapports mutuels entre les peuples.

Le but commun, une fois concrétisé, il fut aisé d'en dégager la forme avec précision, grâce à une entente et une confiance réciproques, aussi bien du côté américain que du côté européen. Par l'absence totale de garanties, le Pacte de Paris se rapproche de la conception américaine ; par contre, la renonciation à la guerre en tant qu'instrument de politique nationale, expression qui sauvegarde le droit de légitime défense individuelle et l'application des sanctions rapproche ce Pacte du système de Genève et des autres traités inspirés par les principes de la S. D. N.

L'historique du Pacte nous prouve, également, que la renonciation à la guerre s'inspira plutôt des idées européennes que des idées américaines. En effet, lorsque M. Briand, dans son message, proposa la signature d'un Pacte de paix perpétuelle entre la France et les Etats-Unis, d'après lequel, la guerre serait mise, selon l'expression américai-

ne, « hors la loi », il s'empressait d'ajouter que cette idée était déjà familière aux membres de la S. D. N. et surtout aux signataires des accords de Locarno, et par conséquent, il ne voyait aucune incompatibilité entre une renonciation à la guerre et les engagements antérieurement conclus.

Il faut avouer que c'est le point de vue de M. Briand qui domine le Pacte. Il ne s'agit pas d'une mise de la guerre « hors la loi », mais d'une renonciation à la guerre en tant qu'instrument de politique nationale.

Afin d'apercevoir l'étendue et la valeur de cette renonciation, il est indispensable de recourir à la correspondance diplomatique échangée avant la signature du Pacte ; elle nous fixera sur la portée de l'engagement contracté. Avant d'aborder cette étude, dégageons les caractères fondamentaux du Pacte, tels qu'ils résultent de son propre texte.

La perpétuité et l'universalité sont les deux caractères fondamentaux du Pacte de Paris ; le premier remonte à sa signature, le second fut réalisé par la suite et dans un délai très bref.

La renonciation à la guerre fut proclamée par toutes les parties contractantes et sans limite de durée. En effet, ce Pacte est perpétuel, car son extinction suppose l'accord préalable de tous les contractants, ce qui est dans notre cas d'une impossibilité pratique absolue. D'autre part, la dé-

nonciation par une des Puissances signataires reste interdite, car ce Pacte ne contient explicitement ou implicitement aucune stipulation relative à une dénonciation possible ; de plus, la clause *rebus sic stantibus* est inexistante en la matière.

Si cette clause, avant la guerre, pouvait être invoquée dans des cas de nécessité extrême et dans des circonstances tout à fait exceptionnelles lorsqu'un changement, impossible à prévoir au moment de la conclusion du traité, venait mettre en jeu les intérêts vitaux d'un Etat, depuis la signature du Pacte de la S. D. N., l'invocation de cette clause reste juridiquement impossible, du moins pour les membres de la Ligue.

Le Pacte de Genève, non seulement, pose parmi ses buts principaux, le respect absolu des traités, mais dans son article 19 prévoit expressément le cas de la révision des traités devenus inapplicables, ce qui supprime tout droit à une dénonciation de la part d'un des Etats contractants. (1) Ce raisonnement est beaucoup plus fort pour le Pacte de Paris qui, par sa nature même n'est pas susceptible d'une dénonciation, étant donné qu'il ne vise pas le règlement d'un fait qui pourrait, à la suite de changements intervenus, subir une révision, mais qu'il proclame un principe nouveau d'ordre gén-

(1) Stelios Seferiades : Cours de Droit International Public, tome I, page 576.

tal, approuvé par toutes les nations et qui est appelé à servir de base aux relations internationales. Rien ne peut le rendre inapplicable, et il ne pourra jamais être menaçant pour aucun des Etats auxquels il assure, au contraire, la sauvegarde de leur existence et de leurs droits.

La perpétuité, qui se trouve aussi dans l'esprit des rédacteurs du Pacte, dont le but était de « perpétuer les relations amicales », découle du Pacte même qui, dans son Préambule déclare que « tous changements dans les rapports entre les peuples restent possibles pourvu qu'ils se produisent par des moyens pacifiques et se réalisent dans l'ordre et dans la paix, l'Etat qui chercherait désormais à développer ses intérêts nationaux en recourant à la guerre devra être privé du bénéfice du présent traité. »

Le Pacte de Paris étant signé pour une durée illimitée, ne contenant aucune stipulation de dénonciation partielle et aucune possibilité d'invoquer la clause rebus sic stantibus on peut en conclure que ce Pacte est perpétuel.

Sa perpétuité est fort heureusement complétée par son universalité. Signé originellement par quinze Puissances, le Pacte devient une année plus tard obligatoire pour 46 Etats et à l'heure actuelle il est accepté par presque tous les Etats du monde. (1)

(1) Le Brésil, l'Argentine, la Bolivie, la Colombie, le Paraguay, le Salvador et l'Uruguay ne sont pas signataires du Pacte.

Il est à remarquer que les sept États qui ont refusé d'adhérer au Pacte de Paris sont tous de l'Amérique Latine. Leur attitude s'explique, non point par un esprit contraire au Pacte — car ces mêmes États dans les travaux de l'Assemblée de la S. D. N. (1) ou de la Conférence Panaméricaine de la Havane (2) ont condamné le recours à la guerre —, mais par le fait de l'interprétation que la Commission des Affaires Etrangères des Etats-Unis d'Amérique (3) a cru utile de donner à la doctrine de Monroe par rapport au Pacte de Paris. Le Brésil seul a refusé d'adhérer au Pacte, invoquant, non plus la doctrine de Monroe, mais l'inutilité de son adhésion puisque la renonciation à la guerre est inscrite dans sa Constitution nationale (4).

L'universalité donne au Pacte une force considérable ; une application partielle de ce traité aurait pu entraîner des complications sérieuses entre les signataires du Pacte et les autres États, ou bien entre les premiers et les membres de la S. D. N.

L'universalité, désirée par le gouvernement de Washington (5) et exigée comme condition de la mise en vigueur du Pacte par le gouvernement

(1) Les travaux de la VIII^e Ass. de la S. D. N. Résolution contre la guerre d'agression. *Esprit International*, janvier 1928, p. 118.

(2) La VI^e Confér. Panaméricaine de la Havane, par Alvarez. *Esprit International*, avril 1929.

(3) *Esprit International*, *op. cit.*, page 296.

(4) Art. 31 de la Constitution du Brésil de 1891.

(5) Note du 13 avril 1928. *Esprit Int.*, juillet 1928, page 431.

français (1), fut réalisée d'une manière rapide et normale malgré l'opinion contraire de l'Angleterre (2), grâce à la procédure pratique suggérée et soutenue par M. Kellogg.

III

LES INSTRUMENTS D'INTERPRÉTATION

Dans l'analyse des différentes stipulations du Pacte, nous serons forcé de recourir aux travaux préparatoires de ce traité avec le souci de délimiter exactement l'étendue des obligations contractées ; la rédaction brève et parfois laconique du Pacte étant à elle seule insuffisante pour préciser ces obligations. D'ailleurs pour des raisons de clarté que nous avons exposées dans notre Introduction, nous serons obligé de recourir à la correspondance diplomatique qui, par la volonté même des parties contractantes, acquiert une portée décisive (3).

(1) Note du 31 mars 1928. *Esprit Int.*, *op. cit.*, page 428.

(2) Note du 19 mai 1928. *Esprit Int.*, *op. cit.*, page 443.

« L'universalité serait, en tout cas, difficile à obtenir et pourrait même être une source d'inconvénients, car il existe certains Etats dont les gouvernements n'ont pas encore été universellement reconnus et certains autres sont à peine en mesure d'assurer le bon ordre et la sécurité à l'intérieur de leurs frontières ».

(3) Voir chapitre I, premier paragraphe.

Cette correspondance et la remise d'un projet de traité, par M. Briand, à l'ambassadeur des Etats-Unis, le 20 Juin 1927, comme suite au message lancé par lui-même au peuple américain, avec un discours de M. Kellogg, prononcé à la Société de Droit International, constituent les travaux préparatoires auxquels nous sommes autorisés à faire appel afin d'interpréter le Pacte conformément à l'esprit de ses rédacteurs.

Une étude détaillée de toutes les notes diplomatiques, nous ferait sortir du cadre du présent ouvrage et serait, d'ailleurs, par trop étendue. En outre, comme nous l'avons mentionné plus haut, l'historique des négociations qui ont abouti à la conclusion du Pacte a fait l'objet d'études extrêmement satisfaisantes et intéressantes.

Dans le présent paragraphe, nous essaierons de résumer uniquement certaines notes diplomatiques qui, par l'importance des questions soulevées, méritent d'être signalées. Ceci nous amènera à souligner particulièrement les passages nécessaires à l'interprétation ultérieure des dispositions du traité.

Une mise au point des questions soulevées et une interprétation claire de l'accord intervenu, telles sont les deux préoccupations qui nous guideront dans la revue de l'historique des négociations qui aboutirent, par la suite, à la conclusion du Pacte.

Le 6 Avril 1927, M. Briand, à l'occasion du 10^e anniversaire de l'entrée des Etats-Unis dans la grande guerre, lança au peuple américain, par l'intermédiaire de la « Associated Press », un message, dans lequel, après avoir invoqué les années tragiques de la guerre, il faisait appel à l'idéalisme américain, et proposait la signature entre la France et les Etats-Unis d'un Pacte perpétuel où les deux parties renonceraient réciproquement à la guerre comme instrument de leur politique nationale. « Pour qui s'attache à cette réalité vivante d'une politique de paix, disait M. Briand, les Etats-Unis apparaissent déjà dans le monde comme moralement solidaires. S'il en était besoin entre ces deux grandes démocraties pour témoigner encore plus hautement en faveur de la paix, et proposer aux peuples un exemple plus solennel, la France serait prête à souscrire publiquement avec les Etats-Unis, tout engagement mutuel tendant à mettre entre ces deux pays, suivant l'expression américaine « la guerre hors la loi ». (1) Il s'empressait d'ajouter que : « la renonciation à la guerre comme instrument de politique nationale, est une conception déjà familière aux signataires du Pacte de la S. D. N. et des traités de Locarno. Tout engagement souscrit dans le même esprit par les Etats-Unis envers une

(1) Résolution 18 février 1928. *Esprit International*, n° 7, p. 449.

autre nation comme la France, contribuerait grandement aux yeux du monde à élargir et à fortifier la base sur laquelle s'édifie une politique internationale de la paix ». (1)

L'importance de la déclaration de M. Briand ne fut pas remarquée tout d'abord. Il fallut une campagne active du Docteur Nicolas Murray Butler, pour éveiller l'opinion publique, rallier à sa cause toutes les organisations pacifiques des Etats-Unis et porter au premier plan de la politique internationale la question de la renonciation à la guerre.

Le 20 Juin, M. Briand communiquait à l'Ambassadeur des Etats-Unis à Paris, M. Herrick, un projet de traité qui concrétisait l'offre faite par lui pour l'établissement d'une paix perpétuelle entre la France et les Etats-Unis.

Ce projet se composait de deux articles : Art. 1^{er} « Les hautes parties contractantes déclarent solennellement, au nom du peuple français et du peuple des Etats-Unis, condamner le recours à la guerre et y renoncer respectivement comme instrument de leur politique nationale réciproque » ; Art. 2^e « le règlement ou la solution de toutes contestations ou conflits de quelque nature ou de quelque origine que ce soit, qui viendraient à s'élever entre la Fran-

(1) Message M. Briand, « Le Temps », 7 Avril 1927.

ce et les Etats-Unis ne seront jamais recherchés de part et d'autre que par des procédés pacifiques ».

M. Kellogg, dans sa première note (1) fit ressortir les divergences d'opinion existant entre les deux Puissances ; les Etats-Unis proposaient l'extension du Pacte bilatéral proposé par M. Briand, en un pacte multilatéral où les grandes puissances devraient être les signataires originaires, tous les autres Etats du monde ayant la faculté d'y adhérer par la suite.

Dans sa réponse du 5 Janvier 1928, la France (2), tout en acceptant le principe d'un Pacte multilatéral proposait une procédure plus simple et plus rapide consistant à faire signer la France et les Etats-Unis d'abord, puis à recueillir ensuite l'adhésion des autres Puissances. Il est à remarquer que, dans la réponse française, on voit apparaître pour la première fois l'expression, « guerre d'agression », qui jusque là n'avait jamais été employée dans les négociations engagées. Cette apparition inattendue amena les Etats-Unis, dans leur réponse du 1^{er} Janvier 1928 (3), à demander au Gouvernement français les raisons susceptibles d'avoir modifié sa conception primitive, étant donné que dans le projet soumis par M. Briand le mot

(1) 28 décembre 1927. *Esprit International*, Janvier 1928.

(2) *Esprit International*, avril 1928, p. 275.

(3) *Esprit International*, avril 1928, p. 276.

« agression » ne figurait nulle part. Ils insistèrent encore pour que la signature du Pacte soit simultanément donnée par toutes les grandes puissances, de peur qu'un traité acceptable par les Etats-Unis et la France, ne puisse l'être pour une raison quelconque par les autres nations.

La procédure suggérée par les Etats-Unis fut définitivement admise dans la note envoyée le 21 Janvier (1) par le Gouvernement français qui tenait toutefois à préciser que la condamnation de toute guerre en général dans un traité plurilatéral pourrait être incompatible avec les obligations antérieurement contractées par les puissances européennes à Genève et à Locarno. Il fallait remarquer aussi que seule la « guerre d'agression » venait d'être condamnée au cours de la 8^e assemblée de la S. D. N.

Dans sa réponse du 27 Février (2), le Gouvernement Fédéral, avec une logique rigide, d'essence toute latine, faisait remarquer au gouvernement français, que la différence entre la forme bi-latérale ou multilatérale du futur Pacte était une question de degré et non de substance, et que, par conséquent, il ne pouvait expliquer un tel changement d'attitude. En effet, le refus par la France de signer un traité, avec toutes les grandes puissances,

(1) *Esprit International*, avril 1928, p. 279.

(2) *Esprit International*, avril 1928, page 281.

susceptible de devenir universel par la suite, alors qu'elle était prête à le conclure dans la même forme et dans les mêmes termes avec les Etats-Unis seuls, était incompréhensible pour le Gouvernement de Washington. M. Kellogg faisait observer qu'à la 6^e Conférence Panaméricaine de la Havane, 21 Etats, dont 17, membres de la S. D. N., avaient adopté une condamnation générale de la guerre. Il terminait sa note en expliquant sa crainte que tout accord sur la définition du mot « agression » soit problématique et que toute réserve sur la renonciation à la guerre puisse paralyser les effets du Pacte à la grande déception de l'Humanité.

Dans sa note du 30 Mars, (1) le Gouvernement français, tout en se ralliant à la formule américaine faisait les réserves suivantes : a) la condamnation générale n'affectera en rien les engagements antérieurs contractés à Genève, à Locarno ou ailleurs ; b) le Pacte devra avoir un caractère universel ; c) la liberté d'action des co-signataires vis-à-vis du violateur du Pacte devra être stipulée ; d) le cas de légitime défense devra être réservé.

La légitimité des réserves formulées par la France fut constatée d'une manière éclatante dans les

(1) *Esprit International*, juillet 1928, page 426.

notes que les grandes puissances envoyèrent aux Etats-Unis en réponse à leur lettre du 13 Avril (1) accompagnée d'un projet de traité suivi immédiatement d'un autre projet (2) envoyé par la France et dans lequel figuraient expressément toutes les réserves mentionnées plus haut.

L'Allemagne (3), le Japon (4), et la Grande-Bretagne (5), tout en admettant la condamnation générale de la guerre, faisaient remarquer que toute renonciation ne portera atteinte ni au droit de légitime défense, ni aux obligations découlant des traités antérieurs. Seule, l'Italie (6) accepta la proposition américaine sans aucun commentaire.

La note anglaise dont nous parlions plus haut, insistait sur deux points tout-à-fait nouveaux ; le premier exprimait le désir de voir figurer parmi les signataires originaires les Dominions et l'Inde, et le second exposait une réserve du Gouvernement Britannique tendant à préciser l'application du traité dans certaines régions du monde, dont le bien-être et l'intégralité présentent un intérêt capital pour la sécurité de l'Empire Britannique. Cette

(1) *Esprit International*, juillet 1928, page 430.

(2) *Esprit International*, juillet 1928, page 433.

(3) Note 29 avril. *Esprit International*, juillet 1928, page 438.

(4) Note 26 mai. *Esprit International*, octobre 1928.

(5) Note 19 mai. *Esprit International*, juillet 1928, page 441.

(6) Note 4 mai 1928. *Esprit International*, juillet 1928, page 440.

doctrine que nous examinerons plus loin est connue sous le nom de doctrine régionale anglaise.

C'est un fait incontestable que toutes les réserves émises par la France furent adoptées par les autres Etats, sauf toutefois celle de l'universalité, qui fut abandonnée ensuite parce qu'elle avait perdu tout intérêt pratique, vu que, parmi les signataires originaires figuraient les Etats avec lesquels la France était tenue par des obligations particulières.

Le 22 Mai, les Etats-Unis (1), proposaient aux Dominions et à l'Inde de se joindre aux principales puissances pour la conclusion du traité et le 23 Juin (2), ils envoyaient une note invitant à la signature du Pacte tous les Etats ayant déjà participé aux négociations, de même qu'à la Belgique, la Pologne et la Tchéco-Slovaquie.

Cette note, reproduction intégrale d'un discours prononcé par M. Kellogg, traitait d'une façon détaillée les problèmes soulevés pendant la longue négociation diplomatique et procédait à une mise au point des questions importantes telles que le respect des engagements antérieurs, la légitime défense, la liberté d'action contre le violateur éventuel, et l'universalité du Pacte.

Sur la légitime défense, l'accord semblait être virtuellement fait. M. Kellogg disait : « ce droit est

(1) *Esprit International*, octobre 1928, page 557.

(2) *Esprit International*, octobre 1928, page 558.

inhérent à la souveraineté de chaque Etat, et il est une clause implicite de chaque traité », chaque nation a la liberté « de défendre son territoire contre une attaque ou une invasion et seule elle est compétente pour décider si les circonstances légitiment l'entrée en guerre pour sa défense personnelle » (1). Par cette déclaration, M. Kellogg rassurait les autres Puissances et notamment la France qui, dans la note du 31 Mars 1928 (2), prenait acte de l'assurance « que la renonciation à la guerre, ainsi proclamée, n'exclurait pas pour les signataires le droit de légitime défense » et l'Angleterre pour laquelle la rédaction de l'article premier du projet de la renonciation à la guerre n'excluait pas « l'action qu'un Etat peut être obligé d'adopter pour assurer sa propre défense » (3).

Le même accord fut constaté à propos de la liberté d'action des co-signataires vis-à-vis du violeur éventuel ; « une recommandation expresse de ce principe est complètement superflue » (4), d'après M. Kellogg, « si l'un des Etats signataires venait à manquer à sa promesse, les autres signataires seraient eux-mêmes, vis-à-vis du con-

(1) Discours de M. Kellogg au dîner annuel de la Société Américaine de Droit International, le 28 avril 1928. *Esprit International*, juillet 1928, page 435.

(2) *Esprit International*, juillet 1928, page 429.

(3) Note britannique, 19 mai 1928. *Esprit International*, juillet 1928, p. 441.

(4) Note américaine, citée plus haut.

trevenant, dégagés de leur propre engagement » (1). Le gouvernement de Londres exprima l'opinion que « si le traité devait rester sous sa forme initiale, l'addition d'une telle clause serait nécessaire » (2). Toutefois, cette clause fut insérée dans le Préambule du traité, et il était expressément entendu qu'elle aurait « une valeur égale aux termes du traité lui-même » (3).

Enfin, la question de l'universalité fut résolue par la participation à la signature, à côté des principales Puissances, des Dominions Britanniques et des Etats signataires du Traité de Locarno; de plus, le traité restait ouvert à l'adhésion de toutes les Puissances du monde.

Restait la question du respect des engagements antérieurs, notamment la compatibilité du nouveau Pacte avec le Pacte de la S. D. N., des accords de Locarno et des traités de neutralité. M. Kellogg pensait que les obligations découlant de ces accords pouvaient parfaitement se concilier avec le nouveau Pacte. En effet, le Pacte de la S. D. N. « peut être interprété comme autorisant la guerre dans certains cas, mais il s'agit d'une autorisation et non d'une exigence positive (4), car c'est aux autorités de chaque Etat de décider dans quelle me-

(1) Note française, citée plus haut.

(2) Note anglaise, citée plus haut.

(3) Note britannique du 19 mai 1928, *op. cit.*

(4) Discours de M. Kellogg, *op. cit.*

sure cet Etat est obligé d'assurer l'indépendance politique et l'intégrité territoriale d'un membre de la S. D. N., par l'emploi de ses forces militaires.

Cette interprétation ne semble point être exactement celle admise par les membres de la S. D. N., qui, dans leurs réponses respectives insistèrent tout particulièrement sur le fait que le nouveau Pacte à conclure ne pourrait être d'aucune façon en opposition avec les engagements antérieurement contractés.

La France, dans sa note du 14 Juillet (1), spécifiait « qu'aucune disposition du nouveau traité n'est en opposition avec les dispositions du Pacte de la S. D. N. ». Quant à la réponse britannique du 16 Juillet, elle laisse apparaître ce souci d'une façon non moins impérieuse. « Je vous ai fait aussi ressortir que le fondement de la politique du gouvernement de ce pays se trouvait dans les obligations découlant du Covenant de la S. D. N. et des traités de Locarno, et qu'il ne pourrait accepter aucun nouveau traité quelconque qui affaiblirait ou réduirait ces engagements. » (2)

Nous retrouvons la même idée, sous des formes différentes, dans les réponses des autres Etats,

(1) *Esprit International*, octobre 1923, page 600.

(2) *Esprit International*, octobre 1923, page 604.

membres de la S. D. N. Il en résulte clairement que les Etats faisant partie de l'organisation internationale de Genève ont signé le nouveau traité sous la condition expresse du respect absolu des stipulations du Pacte de la S. D. N.

Quant aux accords de Locarno, M. Kellogg, dans la note du 23 Juin 1928 (1) faisait remarquer que la participation au Pacte multilatéral de tous les signataires de ces accords, serait une double assurance contre une violation éventuelle, « un recours aux armes de la part d'un Etat, en violation des Accords de Locarno, constituerait aussi une infraction au traité multilatéral contre la guerre et que les autres parties à ce dernier traité se trouveraient en droit automatiquement dégagées des obligations qui en découlent, et libres de remplir les engagements qu'elles ont contractés à Locarno ».

Par le même raisonnement, le Secrétaire d'Etat américain, justifiait la compatibilité du nouveau Pacte avec les traités de garantie et de neutralité signés par certaines Puissances, et se fondait sur le caractère uniquement défensif de ces traités. Il est à signaler que les Puissances, membres de la S. D. N. ou signataires des accords de Locarno et des traités de neutralité, tout en ne contredisant

(1) *Esprit International*, octobre 1928, page 593.

pas le raisonnement de M. Kellogg, insistaient tout particulièrement sur le fait qu'aucune stipulation du nouveau Pacte ne pourrait diminuer en rien les engagements antérieurs.

Cette réserve est d'autant plus justifiée que le raisonnement de M. Kellogg tout en étant, en principe, juste, devient parfois problématique dans son application. En effet, l'insertion dans le Préambule, de la clause relative à la liberté d'action des co-signataires vis-à-vis du violateur éventuel du Pacte, assurait dans une large mesure l'application des garanties spéciales résultant des accords de Locarno ou des traités de neutralité et les sanctions de l'art. 16 du Pacte de la S. D. N. contre l'agresseur qui serait en même temps violateur du nouveau traité. Mais cette clause ne joue qu'en cas de guerre déclanchée par un Etat en violation de ses engagements ; que décider dans le cas d'une action collective entreprise par le Conseil de la S. D. N. ou en son nom, contre un Etat qui tout en ne recourant pas à la guerre, refuse d'exécuter une sentence rendue contre lui ? Et à propos des accords de Locarno, est-ce que la violation de la zone démilitarisée, assimilée à une guerre dans ces accords, peut justifier une intervention armée conforme aux dispositions du Pacte de Paris ?

Il faut avouer que sur ces points particuliers, l'accord ne semble point être acquis. C'est pour ces

raisons que les parties signataires du traité et membres de S. D. N. insistèrent sur le fait que le nouveau Pacte ne pourrait diminuer ou modifier en rien les engagements antérieurs, et que la renonciation vise uniquement la guerre en tant qu'instrument de politique nationale, c'est-à-dire comme action individuelle, spontanée et égoïste, ce qui exclue toute guerre défensive ou toute exécution collective entreprise par la S. D. N.

CHAPITRE PREMIER

ÉTUDE DES DISPOSITIONS DU PACTE

I

LES STIPULATIONS DU PRÉAMBULE

Le Pacte de Paris étant composé d'un Préambule et de trois articles forme un tout car l'une des parties sert tantôt à compléter l'autre, tantôt à faciliter l'interprétation de certaines stipulations.

Une attention toute particulière doit être apportée à l'étude du Préambule de ce traité qui, par les dispositions qu'il contient, prend une importance de premier ordre dans l'économie générale du Pacte.

Après l'énumération des noms des chefs d'Etats signataires du traité le Préambule énonce ceci :

« Ayant le sentiment profond du devoir solennel qui leur incombe de développer le bien-être de l'humanité ; persuadés que le moment est venu de procéder à une franche renonciation à la guerre comme instrument de politique nationale, afin que les relations pacifiques et amicales

existant actuellement entre leurs peuples puissent être perpétuées ;

« Convaincus que tous changements dans leurs relations mutuelles ne doivent être recherchés que par des procédés pacifiques et être réalisés dans l'ordre et dans la paix et que toute Puissance signataire qui chercherait désormais à développer ses intérêts nationaux en recourant à la guerre, devra être privée du bénéfice du présent traité ;

« Espérant que, encouragées par leur exemple, toutes les autres nations du monde se joindront à ces efforts humanitaires et en adhérant au présent traité dès qu'il entrera en vigueur, mettront leurs peuples à même de profiter de ses bienfaisantes stipulations, unissant ainsi les nations civilisées du monde dans une renonciation commune à la guerre comme instrument de leur politique nationale ;

« Ont décidé de conclure : etc... »

L'étude attentive de ce texte fait ressortir les idées suivantes :

a) le Pacte a pour but de renoncer à la guerre afin « que les relations pacifiques et amicales existant actuellement entre leurs peuples puissent être perpétuées ». C'est là une allusion, bien discrète, d'ailleurs, aux engagements antérieurement pris, qui délimitent les rapports pacifiques et amicaux entre les puissances signataires. La diplomatie américaine ne voulait pas franchir cette limite considérée par elle comme l'extrême concession possible pour satisfaire aux demandes des autres puissances qui exigeaient l'insertion, dans le Pacte,

d'une clause expresse, (1) prévue, d'ailleurs, par le contre-projet français et stipulant le respect des engagements antérieurement contractés, soit à Genève, soit à Locarno ou ailleurs.

Un article spécial aurait été préférable, bien qu'il aboutît au même résultat pratique, puisque ce point fut l'objet d'explications suffisantes dans la correspondance diplomatique échangée entre les principales puissances. (2)

On a critiqué à plusieurs reprises, l'idée « le moment est venu de procéder à une franche renonciation à la guerre ». Cette phrase ne semblait pas, en effet, prendre en considération les efforts de la S. D. N. pour la suppression de la guerre et présentait, au contraire, un but très cher à l'organisation de Genève comme une nouveauté due aux inspireurs du Pacte de Paris. Pour nous, une pareille interprétation est non seulement erronée, mais ne correspond nullement aux intentions des rédacteurs du Pacte qui, par cette phrase, voulaient simplement exprimer que, pour la première fois, tous les Etats civilisés renonçaient à la guerre

(1) « Pour le public britannique, le respect scrupuleux de ces engagements est si grand que le gouvernement de Sa Majesté préférerait voir, en ce qui le concerne, une clause comme celle de l'article 4 du projet français incorporée dans le texte du traité et à cela il pense qu'il n'y aura aucune objection ». Note britannique, 19 mai 1928, par. IX. *Esprit International*, juillet 1928.

(2) Note américaine 23 juin 1928, Note française 14 juillet, Note britannique 19 juillet. *Esprit International*, octobre 1928.

sans réserve expresse ou restriction quelconque, et que cet engagement venait d'être pris sous la forme d'un traité ouvert à toutes les nations et liant définitivement tous les signataires.

b) Le Préambule stipule, en outre, que tous changements dans les relations mutuelles entre les co-signataires ne doivent être cherchés « que par des procédés pacifiques et être réalisés dans l'ordre et la paix ». Nous retrouvons cette même idée dans l'article 19 du Pacte de la S. D. N. qui invite ses membres « à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables ainsi que des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde ».

L'insertion d'une clause semblable est indispensable dans tout accord international à durée illimitée. Vouloir figer les relations internationales au statu quo est non seulement un défi au bon sens — l'évolution et le changement ne sont-ils pas le propre de la nature humaine ? — mais aussi une chimère dangereuse, car une telle stipulation visant le maintien d'un statu quo perpétuel, devenu par la suite intolérable, pourrait forcer le passage à l'illégalité pour le plus grand tort du but poursuivi et de la paix en général. Tout est permis dans le Pacte pourvu que l'ordre et la paix soient respectés. Toute modification ou révision est licite et

est admise. Seuls les moyens à y parvenir ont changé ; la guerre désormais ne pourrait être considérée comme un procédé légal pour la solution d'un conflit ou la modification d'une frontière. Maintenir la paix, tel est le but dominant qui a inspiré les rédacteurs du Pacte.

c) Le troisième point à signaler tout particulièrement dans le Préambule, à cause de son importance pratique, est celui qui se rapporte à la perte du bénéfice du traité par celui des signataires qui chercherait à développer ses intérêts nationaux en recourant à la guerre. En d'autres termes, le violateur éventuel sera privé du bénéfice du dit traité, les autres parties contractantes recouvrant vis-à-vis de lui leur entière liberté d'action. C'est là l'unique sanction prévue par le Pacte. Cette sanction, tout en étant négative, n'en constitue pas moins une barrière sérieuse contre le recours à la guerre, car l'Etat violateur doit tenir compte de l'hostilité possible et même probable des autres signataires du Pacte.

L'importance de cette clause devient beaucoup plus grande du fait qu'en plus de son rôle préventif, elle assure le fonctionnement normal de tous les engagements relatifs à des garanties et à des sanctions antérieurement contractées.

La stipulation ci-dessus, à cause de son importance capitale aurait du être incorporée dans le Pacte même, ce qui correspondait aux désirs, maintes fois exprimés, de la France et de la Grande-Bretagne (1) ; par contre, le Gouvernement de Washington était hostile à toute insertion de ce genre considérant le rappel d'une telle clause comme inutile et superflu ; toutefois, il céda partiellement à la demande des gouvernements européens en souscrivant à l'énonciation de cette idée dans le préambule du traité.

« Il n'est pas discutable en droit, dit M. Kellogg, que la violation d'un traité plurilatéral contre la guerre par une des parties, en recourant aux armes, libérait automatiquement les autres parties de leurs obligations vis-à-vis de l'Etat violateur. La reconnaissance expresse de ce principe est complètement superflue » (2).

En effet, c'est un principe de droit qui se trouve dans tous les contrats de bonne foi, qu'une partie qui viole les clauses d'un accord ne peut obliger la partie adverse à s'y conformer : celle-ci lui oppose l'exception non adimpleti contractus.

d) Enfin, quatrième point, les signataires origi-

(1) Projet français, art. 8. *Esprit International*, juillet 1928, — Note britannique, 19 mai, parag. VI. *Esprit International*, juillet 1928.

(2) Note américaine, 23 juin 1928. *Esprit International*, n° 8, page 595.

naires invitent tous les Etats du monde à adhérer au Pacte et à profiter des avantages qu'il procure.

Une fois que parmi les co-signataires figurèrent les Etats avec lesquels la France se trouvait tenue par des engagements antérieurs, l'invitation adressée à tous les autres Etats constituait le pas décisif vers l'universalité du Pacte réclamée par le gouvernement de Paris tout en ne subordonnant pas sa mise en vigueur à une ratification universelle dont la réalisation immédiate pouvait être peu facile. La mise en vigueur effective entre les signataires originaires du traité et leur fidélité à ses stipulations seraient une garantie pratique contre une deuxième guerre mondiale. « Ce serait déjà là un service considérable rendu à l'humanité et les Etats-Unis n'aimeraient pas compromettre le succès pratique de la proposition qu'ils ont faite en subordonnant la mise en vigueur du traité à une acceptation préalable qui devait être universelle ou presque universelle » (1).

En somme, le préambule du Pacte de Paris contient explicitement ou implicitement toutes les questions discutées pendant la longue négociation diplomatique qui précéda la signature du traité, et, notamment celles relatives au respect des engagements antérieurs à la possibilité d'une univer-

(1) Note américaine du 23 juin, *op. cit.*

salité et à la liberté d'action des co-signataires à l'égard d'un violateur éventuel. Quant au problème concernant la légitime défense, l'accord sur le principe fut facile à réaliser une fois que toutes les parties contractantes reconnaissaient expressément l'intangibilité de ce droit inhérent à l'existence même de l'Etat (1).

Mais un préambule a-t-il la même force obligatoire que les articles d'un traité ? En principe, une telle question ne se pose pas dans la pratique, car l'objet d'un préambule est habituellement de donner les motifs des dispositions contenues dans les articles ; et, par suite, toutes les idées qui s'y trouvent sont à nouveau exprimées, d'une façon formelle, dans le corps propre du traité.

Toutefois, l'importance du préambule se manifeste dans l'interprétation du traité. Il y a, en faveur de tout argument tiré de lui, une présomption très forte qui ne peut tomber que devant une preuve contraire décisive. La Cour Permanente de Justice Internationale, à plusieurs reprises appuya son raisonnement sur l'étude du préambule des traités, voire même, du préambule des parties d'un traité, comme c'est le cas pour le traité de Versailles (2).

(1) Voir chap. II, section I.

(2) Avis consultatif de la Cour au sujet de la compétence de l'Organisation Internationale du Travail pour la réglementation des

Pour l'interprétation exacte d'un traité le rôle du préambule est de premier plan. Vu son importance pratique, toute contestation sur sa force obligatoire est non seulement inutile, mais dangereuse. En effet, un traité se compose de plusieurs parties au-dessous desquelles les plénipotentiaires apposent leur signature, formalité qui a pour effet de rendre au traité, un caractère obligatoire. Il n'y a pas de raison pour que l'effet obligatoire soit réservé aux articles seulement, alors que le préambule garde un caractère purement déclaratif. On peut se demander comment une même cause — la signature des représentants diplomatiques — puisse produire des effets divergents, alors qu'elle réalise un seul et même accord indivisible et simultané.

Une pareille conception ne correspond nullement au bon sens et à la vérité juridique. Le traité forme un tout, et, comme tel, il est obligatoire dans toutes ses parties.

En faveur de notre thèse, militent un certain nombre de traités qui font appel au préambule pour

conditions du travail des personnes employées dans l'Agriculture. (Publications de la Cour, Série B, n^{os} 2-3, p. 24, 26, 36).

Avis consultatif au sujet de la compétence de cette organisation pour réglementer le travail personnel du patron (n^o 13, p. 14-15).

Deux avis au sujet des colons d'origine allemande en Pologne (Série A., n^o 6, p. 28) et de l'acquisition de la nationalité polonaise. La Cour se réfère au préambule du traité des minorités conclu par la Pologne.

exposer l'objet de certains articles. L'article 387 du traité de Versailles qui suit immédiatement le préambule de la partie XIII, relative au travail, décrète « qu'il est fondé une organisation permanente chargée de travailler à la réalisation du programme exposé dans le préambule ». Ainsi donc, on reconnaît au préambule de la XIII^e partie, une importance juridique particulière, ou plutôt la même force juridique qu'aux autres articles du traité. Ce n'est donc pas seulement la jurisprudence qui nous montre le caractère obligatoire que nous sommes amené à reconnaître aux préambules, mais les textes eux-mêmes nous invitent parfois explicitement à le faire. Vouloir, après cela, contester la force obligatoire du préambule serait aller à l'encontre de la vérité juridique et de la nécessité pratique.

Le préambule du Pacte de Paris tire sa force obligatoire, non seulement des raisons mentionnées plus haut, mais encore de la volonté propre des parties contractantes, explicitement manifestée dans la correspondance diplomatique échangée avant la signature. En effet, ce préambule, à part l'exposé des motifs et des idées que nous retrouvons dans le texte même du traité, contient des stipulations fort importantes qui ne figurent pas dans les trois articles du traité, et sans lesquelles,

l'obligation stipulée ne pourrait être précisée et délimitée.

La stipulation la plus importante, est celle qui a trait à la liberté d'action des co-signataires à l'égard d'un violateur éventuel du Pacte. Nous avons déjà signalé l'insistance des gouvernements européens, en vue d'obtenir l'insertion de cette stipulation qui entraînerait, en cas de violation du Pacte, le jeu normal des garanties et des sanctions prévues par les traités antérieurs et plus spécialement par le Pacte de Genève et les accords de Locarno.

M. Kellogg dut renoncer à son intransigeance primitive, et inséra, grâce à la pression des Puissances européennes, cette stipulation dans le Préambule, en lui attribuant la même force obligatoire reconnue aux articles du traité (1).

Il est vrai que le mot « convaincus.... », par lequel commence la phrase relative à la perte du bénéfice du traité par le violateur éventuel, peut donner lieu à une interprétation strictement littérale, qui aura pour effet de nier la force obligatoire de cette clause. Seulement, une pareille interprétation serait abusive et ne correspondrait nullement aux intentions des rédacteurs du Pacte ; ceux-ci, en effet, exprimèrent, d'une façon publique et claire, leur

(1) Notes française et britannique, *op. cit.*

intention de donner à cette phrase un caractère obligatoire sans lequel tout accord eût été impossible.

Le caractère obligatoire de cette clause résulte d'une façon manifeste des différentes notes échangées avant la signature du traité. Pour M. Kellogg « la reconnaissance explicite de ce principe de droit — c'est-à-dire, la perte par le violateur du bénéfice du traité —, est absolument inutile » (1). Il n'est pas douteux que si un Etat viole le nouveau Pacte, les autres Etats contractants recouvrent vis à vis de cet Etat leur liberté d'action (2). Le gouvernement britannique, par esprit de conciliation, et devant les explications fournies par Washington, renonce à son idée primitive d'insérer une clause spéciale à cet effet dans le traité, tout en déclarant qu'« il n'y a pas de doute que des moyens peuvent être trouvés sans difficulté pour prendre acte de cet accord d'une façon appropriée afin qu'il puisse avoir une valeur égale aux termes du traité lui-même » (3).

Si l'accord sur le caractère obligatoire de la clause relative à la perte par le violateur du bénéfice du présent traité semble être virtuellement

(1) Le gouvernement allemand s'explique dans le même sens.

(2) Note 1^{er} mai 1928. *Esprit International*, juillet 1928, p. 438.

(3) Note britannique, 19 mai 1928. *Esprit International*, juillet 1928, p. 442.

réalisé entre les parties contractantes, le même accord est atteint pour les autres stipulations du Préambule, la solution desquelles permit la signature du Pacte et la délimitation des obligations contractées. Le caractère obligatoire de cette clause une fois démontré, il en résulte que toutes les autres stipulations du Préambule acquièrent de ce fait une force égale.

La simple lecture de la correspondance diplomatique suffit à prouver le caractère obligatoire du Préambule sans lequel le Pacte serait une œuvre incomplète et inapplicable, car les limites de la renonciation à la guerre seraient impossibles à établir.

Le caractère obligatoire résulte d'ailleurs expressément de certaines notes diplomatiques. L'Australie dans sa note du 18 Juillet 1928 dit : « que le préambule soit considéré comme partie intégrante des dispositions formelles du traité lui-même » (1).

Nous pouvons en conclure que le Préambule du Pacte de Paris, à part la force inhérente à sa nature même, possède, par la volonté des parties contractantes, un caractère obligatoire égal aux stipulations des articles eux-mêmes.

(1) Voir texte dans « l'Esprit International », novembre 1928.

II

LA RENONCIATION A LA GUERRE

La renonciation à la guerre est stipulée d'une façon solennelle dans le premier article du Pacte ainsi conçu :

« Les hautes parties contractantes déclarent solennellement, au nom de leurs peuples respectifs, qu'elles condamnent le recours à la guerre pour le règlement des différends internationaux et y renoncent en tant qu'instrument de politique nationale dans leurs relations mutuelles. »

Une lecture attentive de ce texte nous fait ressortir deux stipulations distinctes l'une de l'autre. Nous y trouvons une condamnation de la guerre et une renonciation. Faut-il en conclure que les signataires du Pacte renoncent seulement à la guerre « en tant qu'instrument de politique nationale », tandis qu'ils se contentent de condamner simplement le recours à la guerre « pour le règlement des différends internationaux » ? Une pareille interprétation nous semble erronée et contraire à l'esprit des rédacteurs du Pacte. En effet, les parties contractantes en renonçant à la guerre « en tant qu'instrument de politique nationale » renoncent en même temps à la guerre « pour le règlement des différends internationaux » car cette se-

conde expression se trouve comprise dans la première en tant que partie de celle-ci, et elle est même la forme la plus usuelle de manifestation de la guerre dans les relations internationales, c'est-à-dire comme moyen de solution des litiges.

Le fait de prendre les armes pour vider un différend international équivaut à une action pour faire valoir ses desseins de « politique nationale ». M. Pierre Cot écrit (1) : l'Etat, qui déclarerait la guerre pour poursuivre le règlement d'un conflit, violerait tout aussi bien le Pacte que l'Etat qui prendrait les armes pour des raisons de politique nationale. En effet, les Etats reconnaissent que le règlement des conflits internationaux ne peut être recherché que par des procédés pacifiques. D'autre part, ils condamnent la guerre. Dans ces conditions, il n'est pas douteux que la volonté des parties contractantes ait été de bannir tout droit à la guerre de leurs relations mutuelles ».

La volonté des parties de renoncer à la guerre, sous quelque forme qu'elle puisse se présenter, résulte des travaux préparatoires du Pacte. Tout qualificatif du mot « guerre » fut repoussé afin que la renonciation soit interprétée dans le sens le plus large (2). M. Kellogg déclarait que « si pa-

(1) Rapport de la Commission des Affaires Etrangères de la Chambre des Députés, pour la ratification du Pacte de Paris.

(2) Voir à cet effet note américaine du 27 février 1928, *op. cit.*

reille déclaration était accompagnée par des définitions du mot agresseur et par des exceptions et des réserves stipulant les cas où les nations seraient justifiées à recourir à la guerre, son effet en serait grandement affaibli et sa valeur positive comme garantie de paix, virtuellement détruite. Toute guerre est une attaque contre la stabilité de la société humaine et doit être supprimée dans l'intérêt commun ».

Il en résulte que la renonciation à la guerre se rapporte aussi bien à la guerre « en tant qu'instrument de politique nationale » qu'à la guerre « pour la solution des différends internationaux ». La dualité de cette expression peut s'expliquer par le fait que les parties contractantes proclament une condamnation « in abstracto » de la guerre en général dans les relations entre les peuples comme institution propre, tandis que par la suite elles prennent l'engagement juridique de renoncer à la guerre dans leurs rapports mutuels et à titre de réciprocité (1). A côté donc, de l'engagement juridique il y a un engagement moral.

Si l'expression « guerre comme moyen de règlement des différends internationaux » est d'une clarté et d'une compréhension manifeste, on n'en peut dire autant de l'expression « guerre en tant

(1) Le Gall. Pacte de Paris, p. 83, *op. cit.*

qu'instrument de politique nationale ». Quelle est, en effet, la signification exacte de cette phrase ? Sa force réside dans le mot « nationale ». Toute guerre nationale entreprise dans un but purement intéressé et égoïste reste interdite (1), les parties contractantes renonçant à la guerre en tant que « moyen d'action de leur politique personnelle, spontanée et indépendante » (2). Tout recours à la guerre ayant pour but, soit de satisfaire un intérêt ou de réparer une injure ou un préjudice, soit d'opérer un changement quelconque ou de régler un conflit de quelque nature et de quelque origine qu'il soit ; en résumé, toute action tendant à satisfaire des fins nationales et égoïstes, sont définitivement interdits. Il résulte de cette définition que la légitime défense et l'action entreprises en vertu de l'art. 16 du Pacte de la S. D. N. restent en dehors de la renonciation stipulée dans le Pacte de Paris ; en effet, la légitime défense n'est pas une action égoïste et spontanée de même que les sanctions de l'art. 16 ne sont pas une action de politique personnelle, indépendante et nationale. Nous nous réservons d'examiner plus loin la nature et l'étendue de ces deux exceptions au principe de la renonciation à la guerre.

(1) James T. Shotwell. « Renonciation à la guerre et non « mise hors la loi de la guerre ». *Esprit International*, octobre 1923, p. 490.

(2) Note française du 30 mars 1923, *op. cit.*

L'étude des travaux préparatoires du Pacte nous prouve que les négociateurs de ce traité voulaient renoncer à la guerre d'une façon générale, sans aucune réserve ou restriction. C'est pour cela, d'ailleurs, que M. Kellogg repoussa toute addition ou qualificatif au mot « guerre », de peur d'atténuer la portée de l'engagement à contracter (1). L'accord se fit enfin sur l'expression guerre « comme moyen de politique nationale » celle-ci étant la formule la plus large, et comprenant toutes sortes de guerres, sans toutefois porter atteinte au droit de légitime défense et à l'application de l'art. 16 du Pacte (2).

On se demanda encore si la guerre interdite comme « instrument de politique nationale » pourrait être possible comme « moyen de politique économique » ou comme « moyen de politique religieuse » (3). En d'autres termes si une guerre pour faire triompher un dogme ou une conception de vie restait encore légitime. Comme par exemple une croisade contre les infidèles ou bien une action contre un Etat ou un groupement d'Etats vivant sur une base économique particulière (4).

(1) En effet, le gouvernement français, dans sa note du 21 janvier 1928, *op. cit.*, parlait de renoncer à la « guerre d'agression ».

(2) R. Erich. « Caractère juridique du Pacte de Paris ». *Revue de Droit International et des Sciences Diplomatiques*, 1928. Molowski. « La Nature Juridique du Pacte ». *Bulletin de l'Institut Intermédiaire*, etc., 1928.

(3) Wehberg, *op. cit.*, page 458.

(4) Ce cas visait directement l'U. R. S. S. qui, toutefois, adhéra par la suite au Pacte.

Ces appréhensions perdirent tout intérêt pratique, une fois que l'universalité du Pacte fut réalisée d'une façon rapide et heureuse. Malgré cela, il nous semble que ces craintes ne sont nullement fondées. En effet, la renonciation à la guerre « en tant qu'instrument de politique nationale » doit être interprétée de la manière la plus large si on veut rester fidèle à l'esprit du Pacte car, en employant ces termes, on a voulu viser toute sorte d'activité de l'Etat, qu'elle soit nationale ou internationale, économique ou religieuse. Cette expression fut même choisie pour sa généralité. Car elle exprimait le mieux la volonté des parties désirant renoncer à la guerre, employée jusqu'à présent, comme moyen de l'activité nationale dans toutes les branches.

Cependant, une guerre, en tant qu'« instrument de politique internationale » reste-t-elle possible ?

La réponse varie suivant la signification qu'on veut accorder au mot « internationale ». Il importe donc de le préciser. Si par là, on entend une guerre entreprise par plusieurs Etats contre un autre Etat ou groupement d'Etats qui ne sont pas violateurs du Pacte, cette guerre, contraire à l'esprit et la lettre du Pacte, reste interdite. D'ailleurs, la réalisation d'une telle hypothèse est problématique du fait que presque tous les Etats sont signataires

du Pacte et dès lors à l'abri d'une pareille entreprise.

Mais si, au contraire, par les mots de « politique internationale » on veut désigner — d'ailleurs très improprement — la guerre entreprise en vertu de l'art. 16 du Pacte pour rappeler à l'ordre un Etat récalcitrant, cette guerre reste légale comme étant en dehors de la renonciation stipulée (1).

Un dernier point qui doit retenir notre attention est l'interprétation exacte qu'on doit donner au mot « guerre ». La renonciation porte-t-elle sur la guerre au sens technique du mot ou bien sur tout actes belliqueux ? En d'autres termes, les Etats signataires avaient-ils l'intention de renoncer simplement à la guerre en tant que lutte à main armée voulue par l'une des parties au moins, et précédée en principe d'une déclaration, ou bien à tout acte de violence qui par sa nature même se rapproche des mesures guerrières sans toutefois que l'intention de « faire la guerre » soit explicitement ou implicitement manifestée ?

Est-ce que la renonciation stipulée dans l'article premier engendre à part la guerre, l'attaque, l'invasion ou même toutes représailles par des actes d'hostilité ?

(1) Voir Chap. II, Sect. III.

Il nous semble qu'en ce qui concerne l'attaque et l'invasion, le problème est résolu par l'historique du Pacte et par la correspondance diplomatique qui précéda sa signature. En effet, M. Briand dans sa proposition originale — qui reste la base du nouveau Pacte — disait que la renonciation à la guerre en tant qu'instrument de politique nationale est une « idée familière aux signataires des accords de Locarno » (1). Or, précisément, le Pacte Rhénan, dans son article 2, interdit déjà le recours aussi bien à la guerre qu'à toute invasion ou attaque. Bien mieux, M. Briand, dans son discours prononcé lors de la signature du Pacte, reprenant la même idée affirmait que « c'était bien une conception familière aux signataires des accords de Locarno que la renonciation à la guerre comme instrument de politique nationale » (2). La même idée se dégage avec une netteté absolue de la note envoyée par le gouvernement français le 31 mars 1928 au gouvernement de Washington, qui disait que la renonciation portait sur le recours à la guerre comme instrument de politique nationale, c'est-à-dire comme moyen d'action de leur politique personnelle, spontanée et indépendante ; il s'empressait de conclure que les parties « s'engageaient dans

(1) Voir chapitre préliminaire, Section I.

(2) Discours de M. Briand, *op. cit.*

ces termes à ne se livrer, l'une contre l'autre à aucune attaque ou invasion » (1).

Reste la question de la légitimité des représailles à caractère militaire, question d'ailleurs fort controversée. En quoi consistent exactement les représailles ? Ce sont des voies de fait, « des mesures de contrainte plus ou moins étendues, engendrant un dommage plus ou moins considérable ; voies et mesures qui varient indéfiniment selon la nature des conflits, selon les caractères des peuples, selon les moyens d'action des Etats, etc. » (2). L'étendue et la gravité des représailles sont diverses ; ces mesures peuvent varier depuis une mise en séquestre de biens ou une expulsion de ressortissants d'un Etat jusqu'à des actes à caractère guerrier proprement dit tels que le bombardement de villes (3), l'occupation de territoires (4) ou bien la prise de gage de certains portions de territoire (5).

Il est à noter que les représailles étant admises comme des actes de légitime défense, les Etats ne devaient y recourir qu'en cas de déni de justice, de violation d'un droit indiscutable, de voies de

(1) Note française, 31 mars. *Esprit International*, *op. cit.*

(2) Fauchille, *op. cit.*, t. I, partie III, page 690.

(3) En 1884, la France a bombardé l'arsenal chinois de Fou-Tchéou.

(4) En 1896, la Grande-Bretagne a occupé le pont de Corinte au Nicaragua.

(5) En 1923, l'Italie à ce titre occupa Corfou.

fait, d'injures et après avoir épuisé tous les autres moyens de rétablir l'ordre juridique violé.

La question de la légitimité des représailles avec le droit des gens d'après guerre et surtout avec les stipulations du Pacte de la S. D. N. fut soulevée et longuement discutée à la suite de l'assassinat du général Tellini en territoire grec et de l'occupation de Corfou par l'Italie en 1923 (1). L'Italie par la voie de son représentant au Conseil de la S. D. N. contesta la compétence de la S. D. N. de se saisir de la question, attendu qu'une autre instance internationale — en l'espèce, la Conférence des Ambassadeurs — était saisie en même temps de la question et que l'occupation de Corfou ne constituait point un acte de guerre, de l'avis du gouvernement de Rome, mais simplement une mesure pacifique et temporaire conforme au droit des gens et au Pacte de la S. D. N. ayant pour but uniquement d'obtenir réparation (2).

Sans vouloir entrer plus en avant dans la discussion juridique et nous occuper de la compétence de la S. D. N. dans l'affaire de Corfou ou de la responsabilité des Etats pour les crimes commis sur leur territoire, il nous semble plus opportun

(1) Nicoglou. « L'occupation de Corfou ». Dans le même sens, Spyros Calogeropoulos-Stratis. « Le conflit italo-grec de 1923 ». Revue des Balkans, avril 1927.

(2) Voir Journal officiel de la S. D. N., IV, n^o XI, novembre 1923, page 1413.

d'examiner la compatibilité des représailles par des actes d'hostilité avec les dispositions du Pacte de la S. D. N.

Nous pouvons affirmer que les représailles à caractère militaire restent, d'après le Pacte de la S. D. N., licites toutes les fois que le recours à la guerre est aussi lui-même licite. Les articles 11, 12 et 15 du Pacte nous disent expressément que toute cause de rupture ou tout conflit doit être porté devant le Conseil qui se charge de l'aplanir. Or, aucun acte guerrier individuel n'est plus possible avant que la procédure pacifique organisée par le Pacte soit appliquée. Il en est ainsi, dit M. Politis, « non seulement parce que les représailles indiquent une menace de rupture de paix, mais encore et surtout parce que par application même du Droit Commun, la procédure prévue prive les représailles du caractère de nécessité qui seul peut les justifier. Cet argument est d'autant plus fort que la procédure préalable n'est pas facultative, mais elle est imposée aux membres de la S. D. N. » (1)

M. Politis, abordant par la suite la critique de l'argument italien, que l'occupation de Corfou constituait une prise de gage admis par le droit des gens, affirme que cette mesure est inconciliable avec l'esprit et les dispositions du Pacte. « S'em-

(1) N. Politis. « Les représailles et la S. D. N. », R. G. D. I. P., janvier 1924.

parer, dit-il, de force du territoire de son adversaire, comme garantie du paiement d'une dette dont on proclame soi-même sans nul contrôle l'existence et le montant, c'est la forme la plus caractéristique de l'anarchie juridique, qui, tolérable en l'absence de toute organisation sociale, ne saurait être tolérée dans la S. D. N. La prise de gage y est un acte à la fois inutile et illégal. C'est un acte inutile parce que dans le sein de la S. D. N. des recours sont organisés qu'on ne peut écarter comme inefficaces avant de les avoir expérimentés. C'est un acte illégal parce qu'il est basé sur l'idée de contrainte qui ne se conçoit même pas en présence de l'engagement pris en vertu de l'art. 12 du Pacte de soumettre à la procédure pacifique prévue, tout différend susceptible d'entraîner rupture » (1).

Telle est l'opinion dominante dans la doctrine, toutefois l'opinion contraire a été soutenue par plusieurs auteurs, notamment M. Karl Strupp, qui soutient que les articles 12 et 15 du Pacte ne s'opposent nullement à l'exercice du droit de représailles. Il invoque l'opinion de MM. Schucking et Wehberg en faveur de sa thèse et conclut que « les représailles ne signifient pas, comme telles, une rupture (quoiqu'elles puissent la provoquer). Ni l'art. 12

(1) Même article, *op. cit.* Dans le même sens, Fauchille, *op. cit.*, t. I., part. III, p. 696.

ni l'art. 15 ne contiennent réellement une interdiction de représailles ils se prononcent uniquement contre la guerre » (1).

Pour mettre fin à ces controverses, le Conseil de la S. D. N. chargea un comité de juristes de se prononcer sur la comptabilité des mesures de coercition avec les termes des art. 12 et 15 du Pacte. Le comité guidé par un esprit de conciliation élaborait une formule bien nébuleuse ainsi conçue :

« Des mesures de coercition qui ne sont pas destinées à constituer des actes de guerre peuvent être conciliables ou non avec les termes des articles 12 à 15 du Pacte et il appartient au Conseil saisi du différend de décider immédiatement, en s'inspirant de toutes les circonstances et de la nature des mesures prises, s'il y a lieu de recommander le maintien ou la cessation de celles-ci » (2).

Malgré le caractère imprécis de cette réponse, il en résulte clairement que le Conseil de la S. D. N. possède le droit de recommander le maintien ou la cessation de toute mesure de coercition et par conséquent reste le seul maître de se prononcer sur l'utilité et sur la légalité de pareilles mesures.

La raison qui pouvait encore justifier, malgré l'existence de la S. D. N. le recours à des repré-

(1) Karl Strupp. « L'incident de Jeanina entre la Grèce et l'Italie », R. G. D. I. P., 1924, page 284.

(2) Fauchille, *op. cit.*, t. I, partie III, page 695.

sailles militaires était : a) la non-exclusion complète de la guerre comme institution dans le Pacte ; b) le fait que dans certains cas la solution des litiges n'était pas toujours assurée. Or, justement le Pacte de Paris vient combler ces deux lacunes.

D'un côté, le recours à la guerre en tant qu'instrument de politique nationale est interdit d'une façon générale et définitive, aucune guerre « nationale » ne restant plus juridiquement possible ; d'autre part, l'article 2 du Pacte préconise la solution de tous les litiges par des moyens pacifiques.

Bien mieux, il résulte des travaux préparatoires du Pacte que la renonciation stipulée engendre aussi bien la « guerre » au sens technique du mot, que toute invasion ou attaque. La renonciation donc, ainsi comprise, s'applique à tout acte à caractère spécifiquement belliqueux, et par là même, à toutes représailles militaires.

On peut objecter que le Pacte de Paris renonce simplement à la guerre et pas aux représailles qui tout en étant dans certains cas des actes belliqueux ne constituent pas un état de guerre, car l'intention guerrière fait défaut. Cette argumentation nous paraît inadmissible car il ne dépend pas de l'auteur d'un acte de le définir et de le qualifier ; les actes doivent s'apprécier d'une manière objective. L'Italie, lors de l'occupation de Corfou, niait le caractère guerrier de ses actes. Mais à quel titre

bombardait-elle Corfou ? « Les actes se caractérisent par leur essence plus que par l'intention de leur auteur » (1). D'ailleurs, il est bien difficile de délimiter le passage des représailles à la guerre proprement dite ; en effet, la moindre riposte, contre les représailles, par l'Etat qui en subit les conséquences entraîne nécessairement et selon les principes du droit des gens l'état de guerre, car on ne peut pas répondre aux représailles par des représailles (2) sans engendrer une guerre proprement dite. Notre raisonnement est d'autant plus fort que le Pacte de Paris enlève aux représailles le caractère de nécessité qui seul peut les justifier. En effet, l'art. 2 du Pacte nous dit que tous les conflits de n'importe quelle nature ou importance doivent être résolus par des moyens pacifiques ; par conséquent, les parties contractantes ont pris l'engagement formel de soumettre leurs conflits éventuels à une procédure pacifique, ce qui ôte aux représailles leur nécessité d'application.

Le dernier argument en faveur de notre thèse nous le trouvons dans le texte même du Pacte de Paris, dans la rédaction de l'art. 2. Cet article n'oppose pas l'expression « moyen pacifique » à la « guerre » comme certains ont voulu le croire (3).

(1) N. Politis, *op. cit.*, De même Journal officiel de la S. D. N. *op. cit.*, page 1288.

(2) Fauchille, t. I, Partie III, page 689.

(3) Wehberg, *op. cit.*, page 258.

mais bien au contraire en employant la forme négative, il place d'un côté « les moyens pacifiques » qui seuls restent admis, et de l'autre tous les moyens non-pacifiques, c'est-à-dire, guerre ou moyens mi-pacifiques, qui ainsi sont complètement interdits (1).

L'esprit du Pacte est de faire disparaître toute guerre entre Etats, par conséquent aucun acte d'hostilité sous n'importe quelle forme ne peut plus être toléré de peur de provoquer une résistance armée susceptible de dégénérer en un conflit sanglant. Pour rester fidèle à l'esprit du Pacte et lui assurer une existence solide, on doit interpréter la renonciation stipulée d'une façon fort large en y comprenant la guerre aussi bien que toute invasion ou attaque; de même que toutes représailles à caractère militaire (2).

Il est à noter en terminant que la renonciation stipulée dans le Pacte de Paris vise uniquement la guerre dans son caractère international et dans son domaine interétatique. Une guerre intérieure, entre une province et un Etat, entre Etats d'un même Etat fédéral ou bien entre une colonie et la métropole ou enfin entre un Etat vassal et son su-

(1) Les représailles rentrent dans cette dernière catégorie.

(2) R. Erich « L'harmonie entre le Pacte de la S. D. N. et le Pacte de Paris ». Rev. Droit Inter. et de Législation comparée. Année 1930, pag. 329.

zerain reste juridiquement possible et n'est pas visée par le Pacte.

Mais, que faut-il penser d'une guerre entreprise entre les Dominions britanniques ou bien entre ces derniers et la Grande-Bretagne ? La question à notre sens semble être résolue une fois que les Dominions sont signataires du Pacte de Paris au même titre que les autres puissances et sur un pied d'égalité absolue par rapport à leur ancienne Métropole. Une guerre entre la Grande Bretagne et les Dominions eux-mêmes a un caractère international ; par conséquent, le seul fait de la signature du Pacte par tous les membres de l'Empire Britannique constitue une interdiction juridique de la guerre. Bien mieux les liens fédéraux existant entre les différentes parties de l'Empire proscrivent la guerre dans leurs relations mutuelles.

D'ailleurs, la doctrine contemporaine admet presque dans son unanimité, la personnalité internationale des Dominions de même qu'elle leur accorde le caractère d'Etats. En effet, trois sont les éléments constitutifs de la souveraineté extérieure d'un Etat : a) le droit de légation ; b) le droit de traiter ; c) le droit de guerre (1).

Le premier droit est accordé aussi bien passivement qu'activement sans aucune restriction aux

(1) L. Le Fur. « Etat fédéral », *op. cit.*, pag. 745.

Dominions ; le Canada possède une légation à Washington de même qu'à Paris. Quant au droit de traiter, nous avons vu sa consécration dans le traité de pêcheries de Halibut, signé à Washington entre le gouvernement des Etats-Unis et le Canada en Avril 1923. Quant au droit de guerre, les Dominions comme les autres Etats, en ont restreint l'application par le fait de leur adhésion à la S. D. N. et y ont renoncé en apposant leur signature au Pacte de Paris.

Il est vrai que le lien spécial qui unit tous les groupements britanniques tempère l'exercice de ces trois droits fondamentaux ou bien, il les soumet à certaines modalités. Le droit de légation, s'il est accordé d'une façon explicite à toutes les parties de l'Empire Britannique celles-ci ne sont obligées de l'utiliser que lorsque leurs intérêts particuliers exige l'exercice d'un pareil droit ; dans le cas contraire c'est à l'envoyé extraordinaire de la métropole qu'incombe la tâche de protéger les intérêts des dominions. Quant au droit de traiter, la Conférence Impériale de 1926 distingua entre les obligations actives pour lesquelles l'assentiment formel de tous les groupements britanniques est exigé et les obligations passives où une acceptation passive suffit une fois que tous les groupements britanniques sont prévenus des négociations.

Il est à noter que « la signature des traités doit

être faite sur l'avis des différents cabinets dans les différentes unités constitutionnelles et la ratification, après avis conforme des parlements » (1). Quant au droit de guerre, il ne pouvait être exercé qu'après avis conforme de toutes les parties de l'Empire. M. Raoul Dandurant, ministre d'Etat au Canada, répondant à une question semblable dans la communication faite à l'Académie Diplomatique, déclara textuellement : « Je peux affirmer que le gouvernement de la Grande Bretagne ne pourrait déclarer la guerre sans consulter les Dominions et que si l'un d'eux était d'un avis contraire, le Roi ne pourrait parler en son nom » (2).

Les Dominions britanniques possédant depuis longtemps la souveraineté intérieure, par leur adhésion à titre personnel à la S. D. N. et leur participation individuelle à tous les traités internationaux d'après guerre (3) ont acquis ainsi la souveraineté extérieure qui leur est d'ailleurs formellement reconnue par les conférences interimpériales de 1926 et de 1930. « Une même Couronne, un même Roi, un même attachement profond aux institution britan-

(1) C'était là l'opinion de Sir Robert Borden qui a d'ailleurs prévalu depuis la signature et la ratification des traités de paix de 1919, sauf au traité de Lausanne que le Canada refusa de ratifier à cause de l'inobservation de ces règles.

(2) Publications de l'Académie Diplomatique, t. III, avril-juin, 1928.

(3) J. Barthelemy. « Revue Politique et Parlementaire », mars 1926, page 496.

niques, un même vouloir-vivre collectif, un même respect de l'association libre », voilà la qualification de l'Empire d'après M. Dandurand (1).

Les Dominions, ayant d'une part tous les éléments et tous les caractères des Etats, d'autre part, étant signataires du Pacte de Paris, toute guerre entre eux ou bien entre l'un d'eux et la Grande Bretagne est illégale comme contraire au droit international conventionnel (2). Cette même guerre serait aussi contraire à la constitution de l'Empire.

III

LE RÈGLEMENT PACIFIQUE DES LITIGES

Dans une société d'individus ou d'Etats, les conceptions différentes et les intérêts opposés amènent inévitablement des conflits entre les membres, conflits qui doivent recevoir une solution quels que soient les moyens employés.

Le droit international prévoyait autrefois, deux

(1) Communication à l'Académie Diplomatique, *op. cit.*

(2) M. Lloyd George, dans sa lettre du 20 juillet 1921, adressée à M. Valera, chef du mouvement irlandais, définissant l'Empire « une association libre, égale et loyale, des nations du commonweath britannique sous le sceptre d'un souverain ». Dans le même sens, le premier Sud-Africain, le général Smuts, écrivait le 4 août à Valera, en l'invitant d'adhérer « dans cette communauté d'Etats égaux qui se rangeront à vos côtés et protégeront vos nouveaux droits comme s'ils étaient leurs propres droits ».

procédures pour le règlement des conflits entre nations : la procédure pacifique et la guerre.

Le Pacte de Paris vient de destituer cette dernière procédure de sa légitimité et d'interdire aux Etats de s'en servir ; par conséquent, seule la procédure pacifique reste désormais admise.

L'article 2 du Pacte qui remplit cette fonction est ainsi conçu : « les hautes parties contractantes reconnaissent que le règlement ou la solution de tous les différends ou conflits de quelque nature ou de quelque origine qu'ils puissent être, qui pourront surgir entre elles, ne devra jamais être recherché que par des moyens pacifiques ».

Cet article qui, à première vue paraît d'une facilité extrême et d'une évidence enfantine — surtout après la lecture du premier article — doit retenir tout particulièrement notre attention, car il peut donner lieu à des interprétations différentes.

On doit remarquer d'abord que le Pacte de Paris, après avoir posé le principe de la procédure pacifique, non seulement ne prévoit aucune procédure susceptible de satisfaire ce principe, mais évite même de mentionner les moyens pacifiques qui, d'après lui, doivent être utilisés pour la solution des conflits. On peut objecter que le Pacte ne prévoit aucune procédure spéciale afin de laisser toute liberté aux parties en litige de décider entre elles du moyen à employer suivant les

circonstances et la nature du différend. Ce raisonnement, cependant, ne correspond nullement à la réalité des faits, car si avant l'apparition d'un litige, la désignation d'une telle procédure est délicate, il nous semble qu'elle devient plus difficile, sinon impossible au moment du litige, quand les esprits sont surexcités et que les relations diplomatiques sont plus ou moins tendues.

L'absence d'une procédure organisée par le Pacte est une lacune fort regrettable, qui toutefois ne peut rien lui enlever de sa valeur et de son efficacité puisque les moyens pacifiques font l'objet de plusieurs traités internationaux antérieurs au Pacte.

La question qui doit nous préoccuper davantage est la rédaction même de l'article 2 qui, contrairement au premier article, peut donner lieu à plusieurs interprétations dangereuses.

Les parties « reconnaissent » que la solution des conflits ne devra être « recherchée » que par des moyens pacifiques. Ces deux mots, insérés dans l'article 2 peuvent soulever plusieurs inquiétudes. On peut soutenir que, par là, le Pacte ne pose aucune obligation aux Parties pour la solution pacifique des conflits ; les parties « reconnaissent » seulement sans prendre aucun engagement précis.

Une pareille interprétation amènerait à faire de

l'article 2 un non-sens (1). D'ailleurs, lorsqu'on « cherche », on trouve, d'autant plus que les moyens pacifiques sont connus, prévus et déjà plusieurs fois éprouvés. Quant au mot « reconnaissent », il contient l'affirmation évidente que la renonciation à la procédure guerrière entraînerait nécessairement le recours à la procédure pacifique. Une mention expresse d'une obligation formelle de ce recours conduirait par la suite à l'arbitrage obligatoire, ce qui ne semble pas être prévu ou voulu par les auteurs du Pacte.

Un examen attentif de cet article à la lumière des idées générales qui ont servi à la rédaction du traité et plus spécialement des principes énoncés dans le Préambule et ayant comme point de départ, la renonciation à la guerre, stipulée dans le premier article, nous amène à cette conclusion que l'article 2 pose comme obligation de principe, le recours à la procédure pacifique pour tous les conflits présents ou à naître en laissant aux parties intéressées le soin de fixer sa nature et d'organiser les modalités de son fonctionnement.

Une interprétation restrictive de cet article, est non seulement injuste, mais aussi erronée ; par contre, toute interprétation extensive, tendant à voir l'institution de l'arbitrage obligatoire ne cor-

(1) Rapport fait au Sénat par M. Labrousse, tendant d'autoriser le Président de la République à ratifier le Pacte de Paris.

respond nullement ni au texte, ni à l'esprit du traité.

Cette interprétation mérite d'être spécialement signalée parce qu'elle contient le point de vue de la Commission des Affaires Etrangères de la Chambre des Députés française. En effet, M. P. Cot (1), dans son rapport sur l'article 2 dit : « Ou bien ce texte ne veut rien dire, ou bien il pose le principe de l'arbitrage obligatoire et sans réserve », et plus loin, il conclue : « tout signataire du Pacte s'engage à soumettre ses différends et ses conflits internationaux à un procédé de « règlement » pacifique ; il s'engage à accepter « la solution » du conflit par voie pacifique ; par suite, il s'engage implicitement à accepter un arbitrage au cas où toute solution aurait échoué », attendu que les différends ne peuvent rester éternellement en suspens, et, dans ce cas, le préambule du traité reconnaît à tout Etat, le droit de poursuivre la modification de cet Etat, de choses par un procédé pacifique. « Il suit par là que le seul moyen d'en sortir, c'est l'arbitrage, et qu'un Etat violerait le Pacte s'il refusait de soumettre un conflit à l'arbitrage après l'échec de toutes les tentatives de médiation ou de conciliation ».

(1) Rapport fait à la Chambre des Députés par M. P. Cot, tendant à autoriser le Président de la République à ratifier le Pacte général de renonciation à la guerre.

A l'appui de sa thèse, M. Pierre Cot invoque l'opinion du Sénateur Borah, d'après lequel un Etat « refusant, au cours d'un différend de se prêter à ce règlement pacifique ne saurait pouvoir prétendre ensuite (s'il était attaqué) avoir exercé de bonne foi son droit de self-défense ; il violerait ce traité et serait ensuite dans l'impossibilité de défendre sa conduite devant le monde ».

Il faut d'ailleurs s'empressez de signaler que la déclaration de M. Borah est une affirmation morale qui ne peut avoir aucune conséquence juridique pour l'application du Pacte de Paris. La thèse que nous venons de développer a le grand mérite d'être en harmonie complète avec les tendances contemporaines de l'organisation de la paix et les aspirations de tous les peuples qui voient dans l'institution de l'arbitrage obligatoire le triomphe du droit et l'établissement de la justice dans les relations entre nations. De plus, par sa logique même, cette thèse est fort séduisante ; elle n'en reste pas moins en opposition formelle avec le texte et l'esprit du pacte.

Cette interprétation aurait pour effet de concentrer toute l'importance du Pacte dans le 2^e article, le premier n'étant que la conséquence logique de l'institution de l'arbitrage (1).

(1) Hunter Muller exprime cette idée en disant « qu'on a placé la charrue avant les bœufs ». *Op. cit.*, L'année politique française et étrangère, mars 1929.

Il faut avouer qu'il est difficile de voir dans l'article 2 l'institution de l'arbitrage obligatoire, car cet article ne mentionne même pas les moyens pacifiques auxquels les parties doivent avoir recours pour la solution de leurs différends. Il ne faut pas oublier non plus que l'article 2 ne contient formellement dans son texte aucune obligation précise de recourir à des moyens pacifiques, et par suite, il est très difficile d'entrevoir l'institution de l'arbitrage dans l'obligation générale et de principe, contenue dans cet article. En effet, l'obligation, découlant de cet article, est de ne recourir qu'à des moyens pacifiques et non à tel moyen plutôt qu'à tel autre. Or, l'arbitrage ne pouvait être particulièrement visé, pas plus que n'importe quel autre moyen pacifique.

L'arbitrage obligatoire, sous la forme générale et inconditionnelle qui peut se présenter comme résultant des termes du Pacte de Paris, n'est pas pratiquement réalisable, à l'heure actuelle. En effet, les dernières conventions d'arbitrage conclues presque en même temps que le Pacte de Paris, entre les Etats-Unis et d'autres puissances contiennent un certain nombre de réserves qui prouvent la résistance encore existante à l'admission de l'arbitrage obligatoire et généralisé (1).

(1) Voir traités bilatéraux, spécialement traité d'arbitrage franco-américain, 8 février 1928. *Esprit International*, *op. cit.*

Une pareille innovation ne pourrait se produire sans quelques résistances, et un événement aussi important ne pourrait advenir qu'en plein jour et après de franches explications.

Dans le cas même où nous concédons le bénéfice du doute aux partisans de l'interprétation extensive la solution que nous préconisons paraît s'imposer encore. En cas de doute, les traités doivent être, en effet, interprétés en faveur du promettant contre le stipulant (1). L'application de ce principe serait favorable à l'Etat qui refuserait de soumettre un litige à l'arbitrage obligatoire (2).

L'admission de cette interprétation aurait pour conséquence de fausser le fonctionnement du Pacte de Paris.

En effet, d'après cette thèse, le recours à la guerre reste permis, soit contre l'Etat qui, violant le Pacte, prend l'initiative d'une guerre, soit contre l'Etat qui refuse de se soumettre à une procédure pacifique. Dans les deux cas, le Pacte étant violé, le recours à la guerre reste possible, puisque sa violation entraîne la liberté d'action des signataires contre l'Etat violateur.

Cette conséquence est contraire aussi bien au texte qu'à l'esprit du Pacte.

Le Préambule déclare, en effet, que « toute puis-

(1) Fauchille. *Op. cit.*, tome I, 3^e partie, p. 376.

(2) Le Gall. *Op. cit.*, page 92.

sance signataire qui chercherait désormais à développer ses intérêts nationaux en recourant à la guerre devra être privée du bénéfice du présent traité ». Or, ce qui prime, c'est le non-recours à la guerre.

Tout est permis pourvu qu'on le réalise, « dans l'ordre et dans la paix ». Le non règlement d'un différend ne peut justifier le recours à la force.

Cette interprétation est d'autant plus conforme à l'esprit du Pacte que l'objectif principal de celui-ci est la renonciation à la guerre. Cette renonciation est stipulée d'une façon claire et sans équivoque au premier et principal article du Pacte, dont le nom, d'ailleurs, indique son but essentiel. Les auteurs du Pacte visaient avant tout la renonciation à la guerre, et le règlement pacifique des conflits était considéré comme une conséquence logique de ce principe. La solution d'un conflit ne peut être placée au-dessus du principe de la renonciation à la guerre ; un tel état de fait, malgré ses inconvénients et ses dangers, peut exister, et les accords de Locarno nous en donnent la preuve en renonçant à la guerre dans le cas même où, d'après l'article 15 du Pacte de la S. D. N. (Par. 7 et 8), une solution reste impossible pour les différends d'ordre politique.

Il ne faut pas oublier que le Pacte de Paris, inspiré dans une large mesure par le Pacte Rhénan,

visé, avant toute autre considération, le maintien de la paix dans la société internationale.

Pour des raisons de principe, résultant des textes et de la substance même du Pacte, nous nous refusons à voir dans l'article 2, l'établissement de l'arbitrage obligatoire.

Le Pacte de Paris, d'après une interprétation qui nous paraît exacte, pose en principe le recours obligatoire à la procédure pacifique. Toute partie contractante, voulant exécuter de bonne foi le traité, doit se conformer à cette recommandation, car la non-solution des différends n'est pas de nature à favoriser le maintien de la paix et les bonnes relations entre les peuples.

Tous les conflits doivent être soumis à la procédure pacifique « de quelque nature ou de quelque origine qu'ils puissent être », aucune exception n'est prévue, aucune réserve n'est admise. Tout différend, qu'il soit d'ordre politique ou juridique, qu'il vise les intérêts vitaux ou non d'un pays, doit faire l'objet d'un règlement pacifique.

Le principe est posé d'une façon générale et inconditionnée ; toutefois, aucune obligation procédurale n'est prévue par le Pacte, ce qui, d'ailleurs, ne peut rien lui enlever de sa force juridique, puisque les procédés pacifiques sont connus et réglementés par d'autres accords internationaux (1).

(1) A part les accords bilatéraux, nous avons la clause facultative de La Haye et les moyens de conciliation offerts par le Pacte de la S. D. N.

Il est incontestable que le Pacte de Paris ne réalise aucun progrès en ce qui concerne la solution pacifique des conflits et comparé, d'autre part, au Protocole de Genève, il constitue à coup sûr, une régression manifeste.

Le Pacte de Paris a besoin d'être complété par une organisation des différents procédés prévoyant le règlement des conflits. « L'acte général pour le règlement pacifique des différends internationaux », adopté quelques jours plus tard après la signature du Pacte, par la IX^e Assemblée de la S. D. N. (1), doit être précisément considéré comme le complément naturel et indispensable du Pacte. Cet Acte, est divisé en trois chapitres traitant respectivement de la conciliation, du règlement judiciaire, et de l'arbitrage. Il est caractérisé par son universalité, semblable en cela au Pacte de Paris, ce qui lui permet de pouvoir être adopté par les Etats non membres de la S. D. N. Cette universalité est d'autant mieux assurée que l'Acte général prévoit de nombreuses réserves afin de pouvoir être signé par n'importe quelle puissance et satisfaire à tous les besoins particuliers. L'innovation de cet Acte consiste en ceci : la solution de tout conflit non juridique, par l'institution de l'arbitrage devient, faute d'entente, obligatoire par présomption.

(1) Baron Descamps, *Revue de Droit et de Législation comparée*, n° 2, année 1929.

En définitive, le Pacte de Paris laisse une lacune regrettable par la non-organisation d'une procédure susceptible de garantir son fonctionnement, lacune qui, toutefois, sans porter atteinte à son caractère obligatoire peut être par la suite heureusement comblée, soit par adoption de l'Acte général, soit par tout autre procédé.

CHAPITRE II

LES GUERRES QUI RESTENT POSSIBLES

Les signataires du Pacte de Paris renoncent à la guerre en tant qu'instrument de politique nationale « dans leurs relations mutuelles ». Par conséquent, toute guerre entre deux Etats non-signataires du Pacte ou bien entre Etats dont l'un n'a pas adhéré au Pacte reste légale. Il est à remarquer que l'Etat signataire du Pacte qui recourerait à la guerre contre un Etat non-signataire, ne transgresse pas une règle de droit, la renonciation n'étant stipulée qu'à titre de réciprocité ; il s'acquiesce, toutefois, fort mal de son engagement moral contenu dans le même article qui avait de stipuler

la renonciation, proclame une condamnation « in abstracto » de la guerre (1).

Le préambule de ce même Pacte nous rappelle en outre que « toute puissance signataire qui chercherait désormais à développer ses intérêts nationaux en recourant à la guerre devra être privée du bénéfice du présent traité », en d'autres termes la guerre contre l'Etat, signataire du Pacte, qui recourerait à la guerre reste aussi légale ; c'est là la reconnaissance explicite de l'adage « exceptio non adimpleti contractus » (2).

En dehors de ces deux « guerres » qui ne sont point comprises dans la renonciation stipulée, le Pacte semble, ainsi qu'il résulte des travaux préparatoires, avoir voulu exclure de la renonciation, la guerre de sanctions, entreprise en vertu de l'art. 16 du Pacte de la S. D. N. ; de même que le cas de légitime défense qui ne rentre pas dans l'expression « guerre en tant qu'instrument de politique nationale ». En effet, les parties contractantes voulaient renoncer à la guerre entreprise dans un but purement intéressé et égoïste, comme moyen d'action de leur politique personnelle, spontanée et indépendante (3). De cette même définition, il résulte, en premier lieu, que la guerre de sanctions est en

(1) Voir chapitre I, Section II.

(2) Voir Etudes des dispositions du Préambule, chap. I, Section I, et des Sanctions, chap. III, Section I.

(3) Voir chap. I, Section I.

dehors de la renonciation stipulée, puisqu'elle n'est pas une action spontanée, personnelle et indépendante. Reste à savoir dans quelle mesure le principe de la renonciation à la guerre se concilie avec l'application de l'art. 16 du Pacte de la S. D. N., de même qu'avec les sanctions résultant des accords de Locarno et des traités de neutralité.

Le même raisonnement doit être tenu pour la guerre défensive qui, étant une riposte, ne présente pas le caractère d'une action spontanée et indépendante. Il n'est pas sans intérêt de signaler dès à présent les difficultés multiples que l'application de la légitime défense fait naître. En effet, si l'accord sur le principe semble être universellement admis, on ne peut en dire autant de l'interprétation donnée à ce droit. Pour les uns, la légitime défense ne peut être appliquée que contre l'Etat violateur du Pacte ; mais alors, à quoi bon une réserve expresse contenue dans toutes les notes diplomatiques sur la légitimité de ce droit ? Pour les autres, ce droit devrait être interprété d'une façon fort large, c'est là la conception anglo-saxonne qui englobe dans la notion de la légitime défense, la doctrine de Monroe et la doctrine régionale anglaise.

Nous examinerons ces différents points dans le présent chapitre afin de délimiter la guerre de sanctions et l'exercice du droit de légitime défense,

de même que la sphère d'application des déclarations américaine et anglaise qui par le fait de leur existence compliquent davantage la détermination du droit à la défense. En dernier lieu, nous constaterons dans quelle mesure la guerre de sanctions et la légitime défense font échec au principe de la renonciation à la guerre.

I

LA GUERRE DE SANCTIONS

Les signataires du Pacte de Paris renoncent à la guerre en tant qu'instrument de politique nationale, c'est-à-dire, comme moyen d'action de leur politique personnelle spontanée et indépendante, en vue de satisfaire des fins nationales et égoïstes. De cette définition donnée plus haut, il résulte que la guerre de sanctions ne rentre pas dans la renonciation stipulée. En effet, les sanctions ne sont pas une action spontanée et indépendante ; elles sont consécutives à la violation d'un engagement contracté et elles dépendent de la nature des accords bilatéraux ou plurilatéraux qui les stipulent.

Par « guerre de sanctions » il faut entendre en premier lieu les sanctions prévues par l'art. 16 du Pacte de la S. D. N. contre le violateur éventuel

dudit Pacte ; en second lieu, les sanctions prévues par les accords plurilatéraux ou bilatéraux comme ceux de Locarno ou les traités de neutralité.

Les sanctions, et plus spécialement celles de l'art. 16 du Pacte de la S. D. N., furent expressément réservées dans la correspondance diplomatique qui a précédé la signature du Pacte. Tous les Etats, membres de la S. D. N., ont fait savoir d'une façon nette et non équivoque, qu'ils acceptaient de participer à la conclusion du Pacte avec l'expresse réserve que ce nouveau traité n'affecterait en rien les engagements antérieurement contractés.

Déjà la France, dès le commencement des négociations, pour éviter toute équivoque sur cette question, proposait, à la suite de la suggestion américaine de transformer en traité multilatéral, le projet bilatéral de M. Briand, d'interdire « toute guerre d'agression » et non la « guerre » tout court (1). Cette idée se dégage plus clairement de la note française du 21 janvier 1928, qui fait remarquer au gouvernement des Etats-Unis que toutes les grandes puissances font partie de la S. D. N. et qu'elles sont liées « les unes vis-à-vis des autres par un Pacte leur créant des obligations réciproques ainsi que par des accords comme ceux conclus à Locarno en Octobre 1925, ou par des con-

(1) Note française du 5 janvier 1928. *Esprit International*, *op. cit.*

ventions internationales relatives à des garanties de neutralité, tous engagements qui leur imposent des devoirs auxquels elles ne peuvent contrevenir » (1).

M. Kellogg, tout en refusant d'accompagner le mot « guerre » par des qualificatifs tels qu'« agression » ou autres, de peur de voir l'effet de la renonciation « grandement affaibli et sa valeur positive comme garantie de paix virtuellement détruite » exprime l'espoir que « ni la France, ni aucun membre de la S. D. N. ne sera finalement d'avis qu'une renonciation sans ambiguïté et sans réserve à la guerre comme instrument de politique nationale ou bien viole les obligations formelles imposées par le Covenant, ou bien est en contradiction avec l'idée fondamentale et le but de la S. D. N. Au contraire, n'est-il pas tout à fait raisonnable de conclure qu'un engagement formel de cette sorte.... serait un instrument très efficace pour promouvoir le grand idéal de paix que la S. D. N. elle-même a si grandement à cœur ? » (2).

Il est à noter cependant, que la France, tout en acceptant la formule américaine de renoncer à « la guerre en tant qu'instrument de politique nationale » faisait remarquer « que les obligations du nouveau pacte ne doivent se substituer en rien,

(1) Voir note française. *Esprit International*, *op. cit.*

(2) Note américaine du 27 février 1928. *Esprit International*, *op. cit.*

ni porter aucune atteinte aux obligations antérieures d'actes internationaux comme le Pacte de la S. D. N., les accords de Locarno ou les traités de garantie et de neutralité.... » (1).

Ce point de vue, ainsi clairement exprimé, fut adopté par toutes les puissances qui participèrent par la suite aux négociations sur la conclusion du Pacte.

Pour le gouvernement de Londres « le respect à l'égard des obligations découlant du Covenant de la S. D. N. et des traités de Locarno est fondamental.... il (le gouvernement) ne pourrait accepter un nouveau traité quelconque qui affecterait ou ruinerait ces engagements sur lesquels repose la paix de l'Europe » (2). De même, pour marquer son grand souci de sauvegarder ces engagements, le gouvernement anglais n'hésite pas à proposer selon le contre-projet français, l'insertion dans le Pacte d'une clause expresse tendant à garantir la légitimité et l'application des accords internationaux conclus antérieurement à la signature du Pacte.

Quant à l'Allemagne, « le respect des obligations résultant du statut de la S. D. N. et du Pacte Rhénan de Locarno doit être inflexiblement précisé.

(1) Note française du 30 mars 1928. *Esprit International*, juillet 1928.

(2) Note britannique du 9 mai 1928. *Esprit International*, *op. cit.*

Le gouvernement du Reich est cependant convaincu que ces obligations ne contiennent rien qui puisse, d'une façon quelconque, être en contradiction avec le projet de Pacte élaboré par les Etats-Unis » (1).

Le Japon, dans sa réponse, fut plus explicite : « il est entendu, dit-il, que la proposition des Etats-Unis ne contient rien qui soit incompatible avec les obligations résultant des accords qui garantissent la paix publique, notamment celles qui sont contenues dans le Covenant de la S. D. N. et les traités de Locarno » (2). Il est à noter que le Japon parle des accords de Locarno, bien qu'il ne soit pas signataire de ces traités.

L'Union de l'Afrique du Sud pense que son adhésion au Pacte ne pourrait l'empêcher « de remplir, en tant que membre de la S. D. N. ses obligations envers les autres membres de la dite Société aux termes du Covenant de la S. D. N. » (3).

Pour le Canada, il n'y a « entre le Covenant et le Pacte plurilatéral, ni entre les engagements pris aux termes de l'un ou l'autre de ces documents, aucune contradiction, ni dans la lettre, ni dans l'esprit » (4).

(1) Note allemande du 1^{er} mai 1928. *Esprit International*, *op. cit.*

(2) Note japonaise du 26 mai 1928. *Esprit International*, octobre 1928.

(3) Réponse du gouvernement de l'Union de l'Afrique du Sud. *Esprit International*, *op. cit.*

(4) Note du Canada. *Esprit International*, *op. cit.*

Le gouvernement de l'Etat libre d'Irlande prend acte du fait « qu'il n'y a dans l'avant-projet de traité rien qui soit incompatible avec le Covenant de la S. D. N. » (1).

Telle est l'opinion de tous les Etats membres de la S. D. N. En signant le nouveau Pacte, ils ne voulaient affaiblir en rien les stipulations du Pacte de la S. D. N., de même que les obligations résultant des autres accords internationaux.

Dans la note du 23 Juin 1928, les Etats-Unis examinent successivement et d'une façon détaillée toutes les questions soulevées pendant la longue correspondance diplomatique. A propos du respect des engagements antérieurs, M. Kellogg dit « Il n'y a pas, à mon sens, nécessairement incompatibilité entre le Pacte de la S. D. N. et l'idée d'une renonciation sans réserve à la guerre. Le Pacte, il est vrai, peut être interprété comme autorisant la guerre dans certains cas, mais il s'agit d'une autorisation et non d'une exigence positive » (2). M. Kellogg base son raisonnement sur le fait que les sanctions militaires prévues par l'art. 16 du Pacte ne sont pas obligatoires aux membres de la S. D. N. En effet, d'après une interprétation votée par l'unanimité de la 4^e Assemblée, moins une voix,

(1) Réponse de l'Etat libre d'Irlande. *Esprit International*, *op. cit.*

(2) Note du 23 juin 1928. *Esprit International*, *op. cit.*

« c'est aux autorités constitutionnelles de chaque pays, membre de la Société, de décider au sujet de l'obligation de préserver l'indépendance et l'intégrité du territoire des membres de la Société, dans quelle mesure ce membre est tenu d'assurer l'exécution de cette obligation par l'emploi de ses forces militaires ».

Mais, si le Conseil de la S. D. N. ne dispose pas des moyens nécessaires pour faire imposer par les armes ses recommandations, il n'en reste pas moins vrai qu'il possède la faculté d'autoriser une exécution armée ayant pour but le respect des obligations contractées et le rappel à l'ordre de l'Etat violateur de ses engagements.

Nous pouvons conclure des passages, plus haut cités, que les membres de la S. D. N., signataires du Pacte de Paris, ne pensaient point en adhérant à ce Pacte renoncer à une pareille faculté, stipulée d'ailleurs expressément dans l'art. 16 du Pacte. D'autant plus que la possibilité de son application constitue le moyen préventif le plus efficace contre une violation et aussi la garantie extrême du respect du droit. Il est incontestable que sur ce point l'accord ne semble point être complètement établi entre le gouvernement de Washington et les Etats membres de la S. D. N. Ceci nous oblige à discuter des éventualités pratiques qui peuvent mettre en

opposition les stipulations du Pacte de la S. D. N. avec les obligations résultant du Pacte de Paris.

L'art. 16 du Pacte dit : « si un Membre recourt à la guerre contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15, il est ipso facto considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société. En ce cas, le Conseil a le devoir de recommander aux divers gouvernements intéressés les effectifs militaires, navals ou aériens pour lesquels les membres de la Société contribueront respectivement aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société ». Du texte même de l'article, il ressort que les sanctions ne sont applicables que dans les cas suivants : d'abord contre l'Etat qui recourt à la guerre sans soumettre au préalable le conflit à un moyen de procédure pacifique, ou bien sans attendre le moratoire de trois mois ; deuxièmement, contre l'Etat qui attaque un Etat adverse qui lui, se soumet à une sentence ou aux recommandations unanimes du Conseil. Enfin, contre l'Etat qui se trouve à l'abri de tout reproche, après une constatation du Conseil que le conflit en question porte sur une « affaire domestique ».

Il en résulte que les sanctions sont applicables contre l'Etat qui recourt à la guerre. Or, la violation du Pacte de la S. D. N. par la guerre, entraînerait de force, la violation du Pacte de Paris.

et, dans ce cas, l'Etat violateur ne pourrait plus bénéficier des stipulations du Pacte, les autres parties contractantes recouvrant vis-à-vis de lui leur entière liberté d'action.

Reste le cas, très délicat, d'un Etat qui, ayant accepté le recours à l'arbitrage ou à la justice internationale, refuse d'exécuter la sentence rendue. L'Etat, en faveur duquel le Tribunal s'est prononcé, peut-il alors recourir aux armes pour exécuter la sentence sans violer les dispositions du Pacte de Paris ? Assurément non. La renonciation à la guerre en tant qu'instrument de politique nationale étant stipulée dans le Traité d'une façon générale et inconditionnelle, l'Etat en faveur duquel une sentence est rendue, perd le droit d'exécuter cette sentence par la force. C'est une conséquence normale du Pacte de Paris, qui toutefois ne cesse d'être inquiétante à cause de la prime qu'elle accorde indirectement à l'Etat de mauvaise foi.

Un pareil cas se présente très rarement dans la pratique, car l'autorité morale des sentences judiciaires est si grande qu'aucun Etat ne peut refuser de s'exécuter de peur de voir sa situation internationale compromise et son honneur mis en cause par la conscience des peuples.

Si toutefois une semblable hypothèse se réalisait, l'Etat en faveur duquel la sentence a été prononcée, pourrait exercer toute action contre la partie

adverse pour l'obliger à s'exécuter, sans toutefois recourir en aucun cas à la guerre. Mais si ces mesures restent inopérantes, le Conseil de la S. D. N. peut être saisi de la question et il devra proposer alors toutes les mesures nécessaires pour en assurer l'effet. Ces mesures peuvent être de toute sorte, depuis un simple blâme ou la nomination d'une enquête, jusqu'à l'application de sanctions économiques et même militaires. (1)

En l'espèce, l'action militaire se manifestera très probablement comme une mesure de police internationale entreprise, au nom de la S. D. N., sur délégation, par l'Etat en faveur duquel la sentence est rendue ; est-ce qu'une pareille action est compatible avec les stipulations du Pacte de Paris ? Il nous semble que c'est là le point capital sur lequel l'accord ne fut point réalisé. D'un côté, les Etats-Unis déclaraient que le droit de faire la guerre n'est pas une obligation imposée aux membres de la S. D. N., mais simplement une faculté qui, d'ailleurs, venait d'être abandonnée par les Etats signataires du Pacte de Paris. D'autre part, les puissances, membres de l'organisation de Genève, ne cessaient de répéter qu'elles participent à la conclusion du nouveau Pacte sous l'expresse réserve que cet acte ne modifie en rien ou diminue les

(1) H. Wehberg. « La guerre hors la loi », *op. cit.*, page 277.

obligations résultant du Pacte de la S. D. N. ; il est bien évident que les membres de la S. D. N. visaient spécialement le cas ci-haut mentionné ; étant donné qu'il était le seul point où les deux Pactes se trouvaient en contradiction, les sanctions de l'art. 16 pouvant être appliquées dans toutes les autres hypothèses vu que l'agresseur du Pacte de la S. D. N. serait en même temps violateur du Pacte de Paris et par là privé du bénéfice de ce Pacte.

Si les Etats, membres de la S. D. N. renoncèrent dans le Pacte de Paris au droit de faire exécuter individuellement, par les armes, une sentence rendue en leur faveur, ils ne pouvaient pas renoncer en même temps aux mesures militaires que le Conseil de la S. D. N. pourrait être appelé à proposer pour faire exécuter une sentence. Ceci étant donné, qu'une pareille action ne sera plus une guerre en tant qu'instrument de politique nationale faite dans un but national et égoïste, mais une guerre ayant pour objet de faire respecter les engagements internationaux. Elle serait entreprise, sur la proposition du Conseil de la S. D. N., les actes de celui-ci étant d'après la volonté des Parties, telle, du moins qu'elle résulte de la correspondance échangée, en dehors de la renonciation stipulée dans le Pacte de Paris (1). En effet, les Etats, membres

(1) Commentaire pratique des principales dispositions du Pacte de la S. D. N. « L'Europe Nouvelle », n° 550, 25 août 1928, p. 1155.

de la S. D. N., tout en désirant limiter leur action individuelle ne voulaient point modifier ou diminuer leur action collective autorisée par les décisions du Conseil de la S. D. N. D'ailleurs, l'exécution forcée collective ne devrait pas être appelée « une guerre » pas plus « que l'exécution capitale n'est un assassinat » (1).

La situation, telle qu'elle ressort de cette interprétation, met les Etats-Unis d'Amérique dans une position inférieure vis à vis des autres signataires du Pacte qui font partie de la S. D. N. En effet, si les Etats, membres de la S. D. N. ont la possibilité lors d'un recours auprès du Conseil de la S. D. N. de faire exécuter une sentence par les armes, les Etats-Unis, qui ne sont pas membres de la S. D. N. ne possèdent point un pareil moyen et risquent, par conséquent, soit de violer le Pacte en recourant à une action militaire individuelle, soit de voir, l'exécution d'une sentence, rester en suspens par la mauvaise volonté de la partie adverse.

Il est vrai que les Etats-Unis qui ne font point partie de l'organisation de Genève pourraient demander au Conseil l'autorisation de faire exécuter une sentence par la force. Cependant, la méfiance que ce pays nourrit vis-à-vis de la S. D. N. et plus spécialement envers toute action coercitive à carac-

(2) Louis Le Fur. « Comité National d'Etudes Sociales et Politiques », fasc. n° 423, page 45.

tère collectif, prive cette hypothèse de tout intérêt pratique.

Malgré le danger énorme que présente l'absence d'un accord unanime sur l'application des sanctions pour l'exécution d'une sentence, cette question, dans la pratique, possède moins de gravité, car les Etats qui acceptent le recours à l'arbitrage ou à la justice internationale ne manifestent aucune réticence pour l'exécution de la sentence rendue. D'autre part, en dehors de ce cas particulier, toutes les fois qu'il y a nécessité d'appliquer les sanctions de l'art. 16 contre un Etat recourant à la guerre contrairement aux engagements pris dans les art. 11, 12 et 15, cet Etat est considéré par le fait même qu'il recourt à la guerre, comme violateur du Pacte de Paris, les autres co-signataires recouvrant vis-à-vis de lui leur entière liberté d'action.

A côté des sanctions prévues dans l'art. 16 du Pacte de la S. D. N., il y a les sanctions découlant de certains traités de neutralité conclus entre la France et les Etats, membres de la Petite Entente, de même que celles stipulées dans les accords de Locarno et plus spécialement dans le Pacte Rhénan. En ce qui concerne les premières, leur application ne pourrait nuire en rien aux stipulations du Pacte de Paris. En effet, le fait même que tous les Etats avec lesquels la France se trouve liée par des traités spéciaux, sont signataires du Pacte de Paris,

simplifie énormément les choses. Aucune partie au traité multilatéral ne pourrait attaquer ces Etats sans violer le traité et par là, libérer automatiquement la France et les autres puissances vis-à-vis de l'Etat violateur du traité, des obligations contractées. De même, si ces Etats venaient à être attaqués par un Etat non-signataire du Pacte de Paris, ce traité, bien entendu ne jouerait pas et la France serait aussi libre d'agir en vertu des obligations stipulées dans les traités de neutralité.

Il en résulte que les sanctions prévues par les traités de neutralité ou bien par tout accord défensif sont licites et compatibles avec les dispositions du nouveau Pacte, car leur application ne pourrait s'effectuer que contre le violateur du Pacte de Paris qui est hors d'état de se prévaloir du bénéfice du dit traité. Bien mieux, la stipulation relative à la perte du bénéfice du traité par le violateur du Pacte permet aux Etats signataires de ce traité de venir au secours de l'Etat victime d'une pareille violation, tout en respectant les stipulations du traité.

L'économie générale du Pacte de Paris admet l'application des sanctions résultant des traités de neutralité ; l'accord à ce sujet s'est manifesté d'une façon très claire dans la correspondance diplomatique qui précéda la signature du Pacte (1).

(1) Voir note américaine du 23 juin 1928. *Esprit International*, octobre 1928, page 594.

Par contre, les sanctions résultant des accords de Locarno sont de nature à produire certaines difficultés. En effet, l'adhésion de tous les Etats signataires des accords de Locarno au Pacte de Paris constituerait une double assurance contre la violation de ces accords. « Dans une pareille éventualité, il s'ensuivrait qu'un recours aux armes de la part d'un Etat, en violation des accords de Locarno, constituerait aussi une infraction au traité plurilatéral contre la guerre, et que les autres parties à ce dernier traité se trouveraient, en droit, automatiquement dégagées des obligations qui en découlent et libres de remplir les engagements qu'elles ont contractés à Locarno » (1).

Ce raisonnement, de M. Kellogg, sur lequel l'accord fut unanime, se base sur le fait que « si les parties aux accords de Locarno se trouvent sous le coup d'une obligation positive d'entrer en guerre, il est certain que cette obligation ne vaudrait qu'à la condition qu'une des parties aurait recouru à la guerre en violation des engagements pris solennellement ». Mais cela n'est pas toujours vrai, car les signataires des accords de Locarno ont assimilé à un acte de guerre la violation de certaines clauses du traité de Versailles relatives à la zone démilitarisée entre la France, la Belgique

(1) Voir note américaine du 23 juin, *op. cit.*, page 593.

et l'Allemagne. Est-ce que la violation, sous n'importe quelle forme, de cette zone entraînerait l'application de sanctions militaires sans que le Pacte de Paris soit violé ? Le silence le plus grand règne sur cette question dans la correspondance diplomatique. Cependant, des passages que nous avons reproduits au commencement de ce chapitre témoignent de la volonté ferme des Etats signataires du Pacte de Paris et des accords de Locarno de ne rien sacrifier de ces derniers accords qui constituent « la base de la paix européenne ».

D'ailleurs, l'insistance des puissances signataires des deux traités, pour exclusion de la renonciation stipulée dans le Pacte de Paris, les sanctions militaires résultant des accords de Locarno, prouve leur intention de viser ce cas spécial de la zone démilitarisée, étant donné que dans tous les autres cas, les sanctions seraient appliquées par le jeu normal des stipulations du Pacte de Paris.

En résumé, la renonciation à la guerre en tant qu'instrument de politique nationale n'affecte point la guerre de sanctions, qui par la volonté des parties contractantes reste en dehors de toute renonciation.

Il est à noter, toutefois, que ce genre d'opération rencontre une hostilité manifeste de la part de certains grands Etats non membres de la S. D. N.,

de même qu'une méfiance sérieuse chez certains sociétaires de la Ligue.

Les premiers craignent que l'art. 16 ne soit employé que pour servir les intérêts nationaux de certaines puissances dirigeantes, ou bien que son application prématurée et brusquée ne produise une conflagration générale au détriment de la paix. Les seconds se méfient de la responsabilité et des sacrifices éventuels qu'une pareille action peut leur imposer du fait de leur situation internationale, d'autant plus que le renouvellement fréquent d'une action de ce genre aurait pour effet de mettre leurs forces nationales à la disposition de la S. D. N., au plus grand préjudice de leurs intérêts particuliers, et de leur tranquillité en général.

L'hostilité des uns et la méfiance des autres, ont amené les milieux dirigeants de Genève à modifier la rigidité de leurs premières conceptions sur le maintien de la paix. En effet, depuis l'incident gréco-bulgare, ils voient dans l'application pratique de l'art. 11 du Pacte, une garantie plus efficace et plus facilement applicable que celle contenue dans l'art. 16.

Dans son rapport (1), M. de Brouckere

(1) « La Commission préparatoire de la Conférence du désarmement » suggéra au Conseil de la S. D. N. de mettre à l'étude les méthodes ou règlements propres à accélérer l'élaboration des décisions à prendre par le Conseil pour donner effet aux obligations du Pacte. Le « Comité du Conseil » institué nomma comme rapporteur M. de Brouckère, dont les conclusions furent approu-

considère que, pour assurer la paix, il faut « mettre l'accent », non pas sur le devoir qu'a la S. D. N. d'appliquer les sanctions contre l'agresseur, mais sur le droit que possède le Conseil de prendre des mesures nécessaires pour éviter un conflit armé (1).

L'art. 11, qui donne au Conseil « tous pouvoirs pour prendre les mesures appropriées à la protection efficace de la paix » peut être d'une grande utilité pour le maintien de l'ordre pacifique. En vertu de cet article, le Conseil, en cas de menace de guerre a la possibilité de recommander aux parties en litige certaines mesures susceptibles d'éviter une rencontre sanglante comme par exemple la neutralisation d'une bande de territoire ou bien certaines abstentions tendant à favoriser le statu quo (Mobilisation, mouvements de troupes et autres...).

Dans le cas où les recommandations du Conseil ne seraient pas suivies, celui-ci pourrait exprimer sa désapprobation et en même temps prendre des sanctions contre l'Etat qui menace la Paix.

Comme suite à ces idées, la délégation allemande présenta au « Comité d'arbitrage et de sécurité (2) »

vées par l'Assemblée dans sa VIII^e session en 1927 et par le Conseil dans sa 48^e session ; de même elles ont fait l'objet d'une discussion au sein du « Comité d'arbitrage et de sécurité ».

(1) Documents de la S. D. N. Série III, p. 93-105.

(2) Rapport du Baron Robin-Jacquemyns (Documents de la Commission Prépar. du désarmement, série VII, p. 125, Genève, 1923).

des suggestions susceptibles d'accorder au Conseil certains droits, afin de mettre en application l'art. 11 du Pacte, avec toutes l'efficacité désirable.

L'innovation la plus importante dans ces propositions consiste, à attribuer au Conseil le droit d'imposer un armistice sur terre, sur mer et dans l'air — dans tous les cas où un conflit est déjà engagé — avec l'obligation, pour les deux parties en cause, de retirer leurs forces ayant pénétré en territoire étranger.

On peut s'apercevoir très facilement de l'importance énorme pour le maintien de la paix qu'aurait une extension de l'Art. 11 du Pacte. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue qu'en dernier ressort, la garantie ultime réside dans l'application de l'art. 16 du Pacte de la S. D. N. dont les sanctions sont en dehors de la renonciation stipulée dans le Pacte de Paris.

II

LA LÉGITIME DÉFENSE

La légitime défense est considérée comme un droit sacré et inaliénable appartenant à tout individu, comme à toute société. La reconnaissance du droit à la vie et à la conservation, amène comme conséquence, le droit de pouvoir se défendre contre

une attaque dirigée contre la vie ou la conservation, tout en restant dans le cadre de la légalité.

Bien mieux, l'exercice de la légitime défense, sauvegarde une valeur sociale égale, sinon supérieure, à celle qu'il a compromise. « L'attaque est la négation du droit, dit Hegel, la défense est la négation de cette négation, donc l'affirmation du droit ».

La légitime défense suppose une attaque, c'est-à-dire un acte en dehors de la légalité. Or, le but de la légitime défense doit être le rétablissement de la légalité, d'où son caractère social.

En droit interne, comme en droit international, la légitime défense est considérée comme un droit inhérent à la personne ou à l'Etat. Toute guerre défensive demeure licite et légale. L'affirmation contraire serait un non-sens. Devant un danger grave et imminent, toute personne physique ou morale a non seulement le droit, mais le devoir de se défendre.

Il ne faut pas, toutefois, pousser à l'excès, l'assimilation de la légitime défense du droit interne avec celle du droit international.

L'existence d'une Société des Nations, chargée d'assurer l'indépendance de ses membres et de garantir la paix, donne un caractère tout à fait spécial à la légitime défense dans l'ordre international, ce qui la différencie de la même institution de droit

interne. Si, au point de vue subjectif, la nécessité de l'exercice immédiat du droit de légitime défense, est parfois plus impérieuse en droit interne qu'en droit international, au point de vue social, par contre, les conséquences de l'exercice de ce droit, sont beaucoup plus importantes et beaucoup plus graves sur le terrain international qu'en droit interne.

En effet, l'exercice du droit de légitime défense entre individus, tout en troublant l'ordre social, ne pourrait jamais entraîner les conséquences funestes que celui-ci présente dans une société internationale, dont l'existence même est un jeu par l'exercice irrégulier d'un pareil droit.

Ce danger est plus grand encore du fait qu'un Etat, sous le masque de la légitime défense, peut entreprendre de véritables guerres au plus grand tort de la Société et de la Paix.

Dans une société internationale définitivement organisée, l'exercice d'un pareil droit ne se justifierait plus, car l'indépendance de chaque Etat serait garantie par la collectivité, qui verrait dans toute attaque contre un de ses membres, une attaque dirigée contre elle-même l'obligeant à se défendre.

Vouloir à l'heure actuelle supprimer la guerre défensive est une chose impossible et vaine ; elle est impossible, car la société internationale n'est pas arrivée à un niveau de perfectionnement sus-

ceptible de garantir tous les Etats et de substituer leur force individuelle à sa puissance collective ; elle est vaine également, car l'instinct pousse les Etats à se défendre eux-mêmes et celui-ci ne peut disparaître que le jour où les membres de la société s'apercevront que leur indépendance est mieux garantie par la collectivité que par leur action isolée.

En résumé, la légitime défense est un droit reconnu aux Etats, droit qui se trouve d'ailleurs implicitement inclu dans tous les traités ou accords internationaux.

En étudiant le texte du Pacte de Paris, nous nous apercevons qu'il est complètement muet sur le cas de la légitime défense. Cependant, la lecture de la correspondance diplomatique échangée avant la signature du traité, de même que l'interprétation donnée plus haut de l'expression « guerre en tant qu'instrument de politique nationale », nous ramène à cette conclusion que le cas de légitime défense se trouve implicitement inséré dans le Pacte de Paris comme dans tous les accords internationaux.

Par sa nature même, la légitime défense ne peut rentrer dans la renonciation stipulée qui vise uniquement l'action spontanée et égoïste pour faire valoir certains intérêts nationaux tandis que la légitime défense ne peut se concevoir que comme une résistance consécutive à une action spontanée, ré-

sistance qui non seulement n'opprime pas le droit mais tout au contraire se met à son service (1).

La non-insertion dans le Pacte de Paris d'une clause relative à la légitime défense est due à la crainte éprouvée par M. Kellogg que la reconnaissance explicite de ce droit soulèverait la même difficulté que celle que rencontre toute tentative pour définir l'agresseur, « étant donné qu'il n'existe pas de clause de traité qui puisse renforcer le droit naturel de légitime défense ; il n'est pas de l'intérêt de la paix qu'un traité contienne une clause juridique de légitime défense puisqu'il sera bien facile à un Etat peu scrupuleux de faire jouer la formule pour la faire cadrer avec la définition qui serait acceptée » (2).

Il est à remarquer que M. Kellogg fait une confusion entre le fait d'insérer une clause réservant la légitime défense (3) et le fait plus grave de définir dans le traité les cas où le recours à la légitime défense serait légalement admis. D'après lui, l'insertion d'une pareille clause sans aucune définition ne présente aucun intérêt pratique puisque toutes les puissances étaient unanimes pour cons-

(1) Baron Descamps. « Le Droit International nouveau ». Librairie Albert Denit, Bruxelles, 1930, page 24.

(2) Discours de M. Kellogg au dîner annuel de la Société américaine de Droit International. *Esprit International*, juillet 1928, page 435.

(3) Prévue d'ailleurs dans le contre-projet français. *Esprit International*, *op. cit.*

tater que ce droit étant « inhérent à la souveraineté de chaque Etat » et « implicitement inclu dans chaque traité » se trouve en dehors de la renonciation stipulée dans le Pacte.

Pour le gouvernement du Reich, le Pacte établi « sur le modèle de celui proposé par le gouvernement des Etats-Unis ne doit pas porter atteinte au droit souverain d'un Etat quelconque d'assurer sa propre défense » (1).

Le gouvernement Britannique prend acte de la déclaration de M. Kellogg que les termes du traité proposés « n'excluent pas l'action qu'un Etat peut être obligé d'adopter pour assurer sa propre défense » (2).

Quant au Japon, il déclare que « la proposition des Etats-Unis ne contient rien qui soit de nature à priver les Etats indépendants du droit de légitime défense » (3).

Enfin, la France, dans toutes les notes envoyées à Washington ne cessait de répéter que le nouveau Pacte n'affecterait en rien le droit sacré de la légitime défense, c'est pourquoi, dans sa dernière note, le gouvernement de Paris se déclarait heureux « de prendre acte des interprétations que le gouverne-

(1) Réponse allemande, 1^{er} mai 1928. *Esprit Internat.*, juillet 1928, page 439.

(2) Réponse britannique, 19 mai 1928, *op. cit.*, page 441.

(3) Réponse japonaise, 26 mai 1928. *Esprit Internat.*, octobre 1928, page 587.

ment des Etats-Unis apporte au nouveau traité, à l'effet de satisfaire aux diverses observations qui, du côté français avaient été formulées... Rien dans le nouveau traité ne restreint ni ne compromet d'une façon quelconque le droit de défense personnelle » (1).

De tous ces passages, il ressort d'une façon nette et non équivoque que tous les Etats participants aux négociations pour la conclusion du Pacte ne pensaient point porter atteinte au droit de légitime défense ; d'ailleurs l'accord sur ce point semble être unanimement acquis (2).

Mais si l'accord sur la compatibilité du Pacte de Paris avec le droit de légitime défense est virtuellement établi, il n'en reste pas moins vrai que le même accord ne semble pas être réalisé chez tous les signataires du Pacte sur la conception de la légitime défense. En effet, que faut-il entendre par légitime défense ? Et dans quelle mesure ce droit se concilie-t-il avec les stipulations du Pacte de Paris ?

En cherchant dans la correspondance diplomatique échangée entre les principales puissances, nous trouvons un passage de M. Kellogg ainsi libellé : « Chaque nation est libre, à tout moment et sans égard pour les dispositions contenues dans les trai-

(1) Réponse française, 14 juillet 1928. *Esprit Internat.*, *op. cit.*

(2) Le même accord ressort des notes diplomatiques des dominions britanniques et de la Pologne, Belgique et Tchécoslovaquie.

tés, de défendre son territoire contre une attaque ou une invasion et elle seule a qualité pour décider si les circonstances exigent le recours à la guerre de légitime défense... Si la cause est bonne, le monde applaudira à son attitude au lieu de la condamner » (1).

De la première phrase de ce passage, il résulte qu'il y a légitime défense lorsqu'il y a violation d'un territoire soit par une « attaque », soit par une « invasion ». Or, le fait purement matériel de la violation d'une frontière, constitue d'après ce passage, le critérium de la légitime défense ; l'Etat dont les frontières seraient violées, pourrait exercer légalement son droit de légitime défense.

Cette interprétation soulève, cependant, un grand nombre d'objections. D'abord, si la légitime défense est considérée comme la réplique d'une « attaque » ou d'une « invasion » une réserve expresse sur ce droit serait inutile, étant donné que par application même du Pacte de Paris « toute puissance signataire qui chercherait désormais à développer ses intérêts nationaux en recourant à la guerre, devra être privée du bénéfice du présent traité » et le fait même de la violation d'un territoire constitue l'acte le plus caractéristique et le plus usuel par lequel une guerre se manifeste (2).

(1) Note américaine du 23 juin 1928. *Esprit International*, octobre 1928, page 593.

(2) Morisson « The Outlawry of war » 1927, pag. 206.

D'autre part, un critérium matériel sur la légitime défense est aussi bien insuffisant que dangereux. Il est dangereux car tout incident de frontière pourrait dégénérer en une véritable guerre, sans qu'il soit possible de déterminer l'Etat qui se trouve dans le cas de légitime défense'; ou bien servir de prétexte à l'Etat qui, se trouvant par la suite d'une violation accidentelle de ses frontières sous le couvert de la légitime défense, entreprendrait une véritable guerre nationale, tout en étant à l'abri de toute critique.

Ce critérium est de plus insuffisant, car l'acte de guerre ne se traduit pas nécessairement par une violation des frontières ou une invasion. « Le franchissement des frontières territoriales d'une nation ne suffit pas à constituer une preuve certaine d'agression » (1).

Continuant la lecture du passage ci-haut mentionné de M. Kellogg nous constatons l'affirmation suivante qui fait pendant à la première idée, « elle — la nation — seule a qualité de décider si les circonstances exigent le recours à la guerre de légitime défense ». Quelle est la signification exacte de cette phrase ? Donne-t-elle une explication de la première et sert-elle à préciser que l'Etat qui subit une « attaque » ou une « invasion » est seul

(1) Voir James Shotwel. Le Pacte de Paris, *op. cit.*, page 208.

qualifié pour décider sur sa défense ou bien cette phrase constitue-t-elle une deuxième énumération d'après laquelle en dehors des cas « d'invasion » ou « d'attaque » chaque nation est libre « si les circonstances l'exigent » de recourir à la légitime défense ? Et dans le cas affirmatif, quelles sont ces « circonstances » ?

Signalons que le gouvernement français dans sa réponse du 14 Juillet 1928 (1) prend acte de cette définition donnée par M. Kellogg au droit de légitime défense. « Chaque nation, dit cette réponse, à cet égard, reste toujours libre de défendre son territoire contre une attaque ou invasion ; seule elle est compétente pour décider si les circonstances exigent de recourir à la guerre pour sa propre défense » ; en somme, elle reproduit textuellement les paroles de M. Kellogg.

Il est incontestable que le fait matériel de la violation d'un territoire ne peut constituer à lui seul un critérium suffisant permettant l'exercice de la légitime défense. D'autre part, l'admission du recours à la guerre défensive par un Etat dans le cas où les « circonstances » exigent une pareille mesure pour sa défense personnelle conduirait à la négation même du Pacte de Paris. Sous prétexte de légitime défense, les Etats seront libres d'entre-

(1) *Esprit International*, octobre 1928, page 600.

prendre comme dans le passé, de véritables guerres d'autant plus que ces Etats sont seuls juges des raisons qui leur permettent l'exercice d'un pareil droit.

Pour parer à tous ces inconvénients et dangers, certains auteurs ont voulu voir le critérium de la légitime défense dans un fait juridique (1). D'après eux, il y a légitime défense, « quand il y a violation du Pacte de Paris ». Cette violation se présente sous deux aspects: ou bien comme un recours à la guerre, ce qui contredit l'art. 1 du Pacte, ou bien comme un refus de soumettre le litige de quelque nature ou importance qu'il soit à une procédure pacifique ce qui contredit l'art. 2. Il en résulte qu'un Etat pourrait exercer légalement son droit de légitime défense contre l'Etat qui soit recourt à la guerre soit refuse de soumettre le cas échéant le conflit à l'arbitrage.

Ce point de vue serait exact, si le Pacte formulait expressément l'obligation de recourir à l'arbitrage, car le fait de ne pas s'y soumettre, constituerait, en effet la violation de ce Pacte. Mais nous avons essayé plus haut (2) de prouver qu'une pareille obligation ne découle point de l'art. 2 du Pacte dont l'application suppose des engagements précis,

(1) James Shotwel. *Le Pacte de Paris*, *op. cit.* Pierre Cot dans son rapport, *op. cit.* Hunter Muller. « the Peace Pact of Paris » pag. 123.

(2) Chap. I, Section III.

en dehors du principe général par lui posé. Le refus de voir dans l'art. 2 l'établissement de l'arbitrage complique davantage notre tâche sur la détermination du critérium de la légitime défense.

Il nous semble que la seule façon d'éviter l'insuffisance du critérium matériel et l'application du critérium juridique qui va au delà des obligations imposées par le Pacte de Paris, est de chercher le critérium de la légitime défense dans la combinaison de ces deux méthodes opposées. En prenant comme base le critérium matériel — l'attaque ou l'invasion — qui ressort d'une façon évidente des travaux préparatoires du Pacte, il convient de le doubler d'un critérium juridique — l'acceptation de soumettre le litige à une procédure pacifique —. Nous arrivons ainsi à cette conclusion que l'Etat désireux d'exercer légalement son droit de légitime défense doit, tout en prenant les armes pour se défendre contre les actes d'hostilité de l'Etat adverse, accepter ou proposer un règlement pacifique du litige.

Cette définition a le mérite d'être très proche des stipulations du Pacte de même que de la réalité pratique. D'un côté, elle affirme que l'acte belliqueux justifie la légitime défense, ce qui semble, d'ailleurs, être en conformité absolue avec le texte du Pacte, d'autre part, elle offre un moyen juridique pour parer au hasard et au danger d'une attaque

ou invasion accidentelles qui à elles seules peuvent être insuffisantes pour motiver l'exercice de la légitime défense (1). . .

Il s'ensuit qu'un Etat ne pourrait recourir à la guerre défensive que contre un Etat qui commet préalablement un acte de violence, soit par une attaque ou invasion, soit par tous autres moyens ayant un caractère militaire. Or, le fait de recourir à ces violences guerrières fait perdre à l'Etat qui les emploie, le bénéfice du Pacte de Paris. Par conséquent, la légitime défense, en dernier lieu ne se présente pas comme une exception au Pacte de Paris, mais au contraire comme l'application de ses propres stipulations. Ainsi, la légitime défense ne peut être exercée que contre l'Etat qui aura violé préalablement lui-même le Pacte et vis-à-vis duquel les autres signataires recouvrent leur entière liberté d'action.

C'est pour cette raison, d'ailleurs, que nous sommes obligés de réfuter la conception des Etats-Unis sur la légitime défense. En effet, on ne peut pas admettre que chaque fois qu'une atteinte aura été portée à la vie et aux biens des nationaux à l'étranger, l'Etat puisse intervenir et déclarer la

(1) Du même avis James Shotwel. Le Pacte de Paris, *op. cit.*, page 202.

guerre, sous prétexte qu'il se trouve en légitime défense (1).

Mais que faut-il décider lorsque les droits de l'Etat A, sont gravement atteints par l'Etat B sans que ce dernier accomplisse des actes de guerre ? L'Etat A a-t-il alors le droit de recourir aux armes en invoquant la légitime défense ? Il nous semble que la réponse ne doit pas se faire attendre. L'économie générale du Pacte n'admet point le recours à la guerre défensive contre l'Etat qui lui-même ne recourt pas à une guerre. L'affirmation contraire détruirait les stipulations bienfaisantes du Pacte. Pour défendre certains intérêts d'ordre matériel, les Etats peu scrupuleux pourraient, sous le prétexte de la légitime défense, entreprendre de véritables guerres, en invoquant toujours le cas de la légitime défense. Toute violation d'un intérêt aussi important qu'il soit, tant pour les Etats que pour leurs nationaux, tout acte préjudiciable commis contre l'autorité morale ou l'honneur d'un Etat, tout changement territorial rendu même indispensable, ne peuvent jamais être invoqués comme justifiant la légitime défense (2). Celle-ci ne pourrait être conçue que comme riposte à une violation pré-

(1) Le Fur, fasc. n° 423, *op. cit.*, page 48.

(2) D'ailleurs le Préambule du Pacte dit textuellement « que tous changements dans leurs relations mutuelles ne doivent être recherchés que par des procédés pacifiques et être réalisés dans l'ordre et dans la paix ».

alable du Pacte de Paris. Cette interprétation est d'autant plus nécessaire que les déclarations anglaise et américaine que nous allons examiner dans le prochain chapitre risquent de compromettre tout l'édifice du Pacte du fait qu'elles font partie intégrante de la légitime défense des Etats intéressés. La base de l'efficacité du Pacte réside dans la notion de la légitime défense, une interprétation large de celle-ci pourrait anéantir tous les effets du Pacte.

L'incident russo-chinois nous montre d'une façon éclatante, l'élasticité et le danger que l'exercice de ce droit peut présenter.

Rappelons en quelques lignes les faits essentiels de cet incident. Le 10 Juillet 1929, les autorités chinoises occupent brusquement le chemin de fer de l'Est Chinois et violent par là le traité russo-chinois de 1924 qui établissait un condominium des deux puissances sur le chemin de fer en question. Le gouvernement des Soviets envoya à la Chine un ultimatum qui, étant resté sans réponse satisfaisante, l'obligea à rappeler son représentant diplomatique. Les notes russes à cette époque firent état d'incursions chinoises sur le territoire russe et expéditions de Russes Blancs (1). Au milieu du mois de Novembre, les Soviets réagissent brusquement et poussent leurs troupes vers Kharbine. La Chine

(1) Voir notes soviétiques du 28 septembre, 12 octobre, 18 octobre 1929, dans « l'Europe Nouvelle », 1^{er} février 1930, p. 218.

signe un armistice. Devant cet état de guerre, les gouvernements de Washington et des autres puissances signataires du Pacte de Paris invoquent l'existence de ce Pacte et invitent les parties en litige à respecter l'accord international sous lequel elles ont apposé leur signature ; de plus, ils les incitent à soumettre leur différend à une procédure pacifique conformément à l'art. 2 du Pacte (1).

Dans leurs réponses respectives, le gouvernement des Soviets et celui de la Chine affirmèrent que leur volonté n'était point de violer le Pacte de Paris et que leur action était justifiée par une nécessité de légitime défense. « La Chine et le peuple chinois, disait le ministre des Affaires Etrangères de Pékin, restent purement sur l'état défensif en respectant le Pacte Briand-Kellogg. Si le gouvernement soviétique viole encore les droits de défense de la Chine, il sera le seul responsable du trouble de la paix. » (2). Quant au gouvernement russe, dans sa note du 9 Septembre à la Chine, il disait que « ces attaques provocatrices des troupes chinoises et des gardes Blancs armés obligent nos troupes à prendre pour leur propre défense, des mesures énergiques destinées à défendre la frontière de l'Union et la population civile de la région frontalière. » (3).

(1) Note française du 3 décembre 1929 et note américaine de la même date. Dans « l'Europe Nouvelle », *op. cit.*

(2) Voir « Europe Nouvelle », 3 août 1929.

(3) « Europe Nouvelle », 1929, page 1335.

Dans le point 5 de la note russe envoyée à la suite des démarches de certaines puissances signataires du Pacte de Paris, le gouvernement de Moscou revient sur ses arguments de légitime défense « ainsi donc, dit-il, les opérations de l'armée rouge ont été provoquées par la nécessité absolue de la défense et en aucune manière, elles ne peuvent apparaître comme une violation d'obligations quelconques découlant du Pacte, ce que l'on ne peut dire des forces armées se trouvant sur le territoire chinois et dans les ports chinois et appartenant aux puissances qui ont adressé ce jour au gouvernement de l'U. R. S. S. des déclarations identiques. » (1)

L'incident sino-soviétique illustre d'une façon éclatante la nécessité de délimiter l'exercice du droit de légitime défense ; en même temps, il démontre l'insuffisance de la violation d'une frontière pour établir le critérium de la légitime défense. Les faits, toutefois, sont là pour faire ressortir la gravité de la question. D'un côté aussi bien que de l'autre des violations de frontière eurent lieu. Les deux parties en cause invoquaient le cas de légitime défense et proclamaient leur volonté de respecter le Pacte ; toutefois des mesures guerrières avec toutes leurs conséquences funestes ra-

(1) Note russe du 3 décembre 1929. « Europe Nouvelle », 1^{er} février 1930, page 218.

vageaient les territoires, au-delà de la frontière russo-chinoise.

Quant à la solution qui a mis fin à cet incident, elle démontre que notre critérium de la légitime défense est préférable à celui de l'élément purement matériel.

En effet, un armistice fut signé, qui permit aux deux Parties d'engager des négociations diplomatiques directes qui amenèrent la solution du litige. On peut objecter, toutefois, que le conflit a pris fin par un accord direct et non par un recours à une procédure pacifique telle que la médiation ou l'arbitrage ; il n'en reste pas moins vrai que la décision des parties d'engager des négociations diplomatiques permit d'arrêter le conflit, et dans le cas où l'une des parties aurait violé l'armistice signé, la partie adverse aurait pu exercer légalement son droit de légitime défense.

Cet exemple prouve une fois de plus que le critérium matériel doit se doubler du critérium juridique.

La provocation ne peut, non plus, constituer une excuse justifiant le recours à la guerre. De même que la violation d'un intérêt, aussi important qu'il soit pour l'Etat ou pour ses nationaux, ne peut justifier une action défensive contre l'Etat qui commet ce préjudice, mais qui pourtant ne viole point les stipulations du Pacte de Paris, de même aucune

provocation ne peut excuser une guerre contre l'Etat provocateur qui toutefois ne recourt pas à la violence.

Avant la signature du Pacte, la légitimité du recours à la guerre qualifiée de défensive, à la suite d'une provocation, pouvait être discutée et même admise. Le Pacte de Paris condamne toute guerre en général et proclame illégal tout recours à la violence. Par suite, toute provocation qui ne se manifeste pas par des actes d'hostilité, ne peut donc servir comme base légale à l'entreprise d'une guerre défensive (1).

Le provocateur n'est point assimilable à l'agresseur. Dans un conflit de ce genre, les parties en litige, peuvent recourir en vertu de l'art. 2 du Pacte à un règlement pacifique. En cas d'insuccès, les Etats en question doivent rester sur leurs positions respectives, et celui-là seul qui recourerait à la violence, tout en refusant de se soumettre à un règlement pacifique, serait déclaré agresseur. On voit bien le danger qu'une telle situation peut présenter pour la paix du monde et en particulier pour l'Etat de bonne foi. Cependant, l'Etat ainsi menacé peut, s'il lui est impossible de faire des représailles pacifiques efficaces, attirer l'attention

(1) Outre la provocation par des paroles, il peut y avoir de provocation par des actes tels que le mauvais traitement des nationaux, etc..

des autres puissances signataires du Pacte qui sont intéressées à toute situation anormale, pouvant mettre en jeu, la tranquillité publique et l'existence même du Pacte.

Pour les membres de la S. D. N., les choses se présentent d'une façon plus simple, car tout Etat victime d'une provocation peut saisir le Conseil de la S. D. N. en vertu des art. 11, 12 et 15 du Conventant.

Une dernière question reste à examiner : celle concernant l'admission, d'après le Pacte de Paris, de la légitime défense d'autrui.

Toutes les législations pénales déclarent expressément qu'il n'y a ni crime, ni délit en cas de légitime défense de soi-même ou d'autrui (1).

En droit international, un pareil droit pourrait être contesté, car, à première vue, il semble manquer de base justificative. Il ne faut pourtant pas perdre de vue qu'en matière internationale, la défense d'autrui est plusieurs fois solidaire de la défense de soi-même ; bien mieux, la défense d'autrui peut paraître comme une sanction contre l'attentat à l'ordre pacifique établi et garanti par tous les membres d'une même société. L'absence d'une organisation complète de la société internationale justifiait davantage cette institution qui

(1) Exemple le Code Pénal français. Art. 328.

perdra tout intérêt pratique le jour où la collectivité sera assez forte pour s'ériger en gardienne de la légalité.

La légitime défense d'autrui s'harmonise d'ailleurs admirablement bien avec les dispositions et l'esprit du Pacte de Paris. Celle-ci suppose, en effet, une agression contre un Etat auquel on vient porter secours dans la défense vis-à-vis l'Etat agresseur qui, étant un violateur du Pacte, perd le bénéfice qui en découle, les autres signataires recouvrant à son égard leur entière liberté d'action. Bien mieux, cette possibilité de la légitime défense d'autrui, se présente comme la sanction la plus sérieuse et la plus tangible résultant du Pacte, contre le violateur éventuel (1).

La légalité de la légitime défense d'autrui sert comme base justificative à tous les accords bilatéraux et plurilatéraux d'assistance mutuelle ou de non-agression qui, d'ailleurs, perdraient toute importance et toute utilité devant une société internationale définitivement organisée.

La légitime défense étant reconnue comme un droit appartenant à l'Etat, son exercice devrait être entièrement conforme aux dispositions et à l'esprit des traités. Il est vrai que le Pacte de Paris laisse une entière liberté aux Etats signa-

(1) Wehberg, *op. cit.*, page 210.

taires de décider sur l'existence d'une situation justifiant le recours à la guerre défensive.

Le même raisonnement n'est plus, cependant, valable pour les signataires du Pacte qui sont en même temps membres de la Ligue de Genève. En effet, l'art. 11 du Pacte de la S. D. N., déclare expressément que toute guerre ou menace de guerre intéresse directement la Société toute entière. Le recours à la guerre défensive d'un Etat membre de la Société des Nations, sans aucune autorisation, ni contrôle de la part du Conseil, semble être contesté, ce qui résulte d'ailleurs de la tendance manifestée dans la jurisprudence du Conseil, à propos du différend gréco-bulgare de 1925. Dans le rapport présenté par MM. Borel et Politis à l'Institut de Droit International en 1927 (1) sur « l'extension de l'arbitrage obligatoire et la composition de la Cour Permanente de Justice Internationale » nous trouvons le passage suivant relatif à la légitime défense : « Enfin, à l'occasion du récent incident gréco-bulgare, le Conseil proclame et applique le principe qu'au sein de la S. D. N. un Etat, même croyant agir pour sa légitime défense, n'est pas autorisé à recourir à la force des armes, du moment qu'il peut efficacement provoquer l'intervention immédiate et utile de la Société, à l'effet de pro-

(1) Annuaire de l'Institut de Droit International, année 1927., page 693.

téger ses droits et intérêts menacés ou lésés. En agissant ainsi, le Conseil paraît bien avoir posé la règle qu'au sein de la S. D. N. un de ses membres n'est plus fondé à se faire justice lui-même au préjudice d'un autre ».

Quelle que soit la conception qu'on puisse avoir sur la légitime défense au sein de la S. D. N. ou bien en dehors d'elle, un fait reste acquis, que l'exercice d'un pareil droit ne peut se justifier que dans des circonstances exceptionnelles et comme moyen ultime de protection, sous la condition expresse que son exercice soit en conformité avec les obligations contractées.

Le Pacte de Paris précisément, n'autorise, en définitive, le recours à la guerre défensive que contre l'Etat violateur de ses stipulations et qui par son propre fait se place en dehors de la légalité.

III

DÉCLARATIONS AMÉRICAINE ET ANGLAISE

Au moment de la ratification du Pacte par les Etats-Unis, la Commission des Affaires Etrangères du Sénat Américain a cru utile d'accompagner cette ratification d'une déclaration, dans laquelle il était stipulé que la doctrine de Monroe, néces-

saire à la sécurité et à la défense nationales des Etats-Unis restait compatible avec les stipulations du Pacte.

De même, le gouvernement britannique, dans la première note relative à la conclusion du Pacte de Paris a tenu à préciser que la renonciation à la guerre ne porterait aucune atteinte à sa liberté d'action dans certaines régions dont le bien-être et l'intégrité territoriale présentent un intérêt spécial et vital pour la sécurité et la paix de l'Empire.

Il est à noter que ni la déclaration américaine, ni la déclaration anglaise ne constituent, au sens juridique, une réserve; en effet, ce mot sert à indiquer une déclaration de volonté par laquelle un Etat, tout en admettant le traité dans son ensemble, exclut de son acceptation certaines dispositions déterminées par lesquelles il ne sera pas lié (1). Rien de pareil dans notre cas; le Pacte contient une seule idée : la renonciation à la guerre; or, toute exclusion aurait amené la négation même du traité. De plus, la réserve doit faire partie du traité et être concrétisée par les signatures des plénipotentiaires; aucune clause de ce genre ne figure dans le Pacte.

La déclaration américaine fut faite au moment

(1) Anzilotti. Cours de Droit International, tome I^{er}, page 399.

de la ratification ; mais un traité ainsi ratifié, après avoir été signé sans réserve, ne peut être admis, à moins d'un nouvel accord de tous les pays signataires (1).

De même, la déclaration anglaise fut insérée dans les deux notes envoyées par le gouvernement de Londres aux Etats-Unis, mais aucune mention de ce genre n'eut lieu au moment de la signature du Pacte et aucune acceptation de la part des autres Etats n'est parvenue à Londres.

Il est vrai que les gouvernements, très souvent, au lieu de formuler des réserves, se contentent d'une déclaration interprétative du traité dont ils acceptent les dispositions dans certaines limites, avec certaines modalités et leur attribuent un sens formel à l'exclusion de tout autre (2).

Dans ce cas, il est indispensable de savoir — et c'est là une question d'interprétation — si pareille déclaration est une affirmation de principe, faite dans un but politique et, par conséquent, sans portée juridique, ou bien constitue une négation par suite d'une exclusion des normes qu'on veut interpréter.

Les déclarations américaine et anglaise ne constituant pas, au sens strict du mot, des réserves,

(1) Fauchille, tome I^{er}, partie III, page 333.

(2) Anzilotti. Cours de Droit International, *op. cit.*, page 401.

il nous appartient de les interpréter en conformité avec l'esprit et les idées directives du Pacte.

Mais, quel intérêt pourrait avoir pour nous une déclaration unilatérale ?

Le plus grand danger d'un traité, consiste à ne pas savoir précisément la mesure dans laquelle les parties contractantes veulent signer. Nous avons donc tout intérêt à prendre en considération ces déclarations, d'autant plus qu'elles sont tacitement sanctionnées par les autres Etats à la suite de l'échange de ratifications (1).

La doctrine de Monroe (2) à l'origine, contenait trois principes considérés comme indispensables à la sécurité et à la défense nationale des Etats-Unis. Le premier, défendait toute colonisation de la part de l'Europe sur le continent américain ; le second interdisait toute intervention de l'Europe dans les affaires américaines et le troisième proclamait le principe de non-intervention des Etats-Unis dans les affaires européennes.

Cette doctrine, à l'époque de son apparition, fut aussi bienfaisante que démocratique, en effet, elle défendait toute intervention de la Sainte-Alliance dans le Nouveau Monde et protégeait les gouvernements républicains contre les attaques des monar-

(1) Traité de Droit International, J. Westlake, pag. 306.

(2) Message du Président Monroe, 2 décembre 1823. Fauchille, *op. cit.* I, pag. 592.

ques ; mais à la suite de la démocratisation de l'Europe et de l'émancipation des Etats Sud-Américains, elle perdit peu à peu, tout intérêt pratique et finit par devenir une doctrine égoïste au seul service des Etats-Unis. L'application pratique de cette doctrine manifesta, à côté de son caractère négatif, un aspect positif qui se traduisit plusieurs fois par des interventions actives des Etats-Unis dans les affaires de certains Etats Sud-Américains (1). De même, l'interdiction de l'immixtion des Etats-Unis dans les affaires européennes put être mise de côté toutes les fois que les intérêts américains l'exigeaient.

En conclusion, la doctrine de Monroë, à notre qui pouvait faire croire que les Etats-Unis étaient disposés à renoncer à l'application rigide et intégrale de cette doctrine.

L'insistance du Président Wilson à faire insérer dans le Pacte de la S. D. N. (2), une stipulation sauvegardant la doctrine de Monroe, montre l'effort dépensé par les Etats-Unis pour la faire accepter par les autres Puissances, malgré l'opposition violente des Etats de l'Amérique du Sud.

Au cours des négociations diplomatiques relatives à la conclusion du Pacte de Paris, aucune

(1) Texas, Californie, Cuba, Panama, Porto-Rico, Haïti, El Domingo, le Nicaragua.

(2) Art. 21 du Pacte de la S. D. N.

mention n'a été faite de la doctrine de Monroe, ce qui pouvait faire croire que les Etats-Unis étaient disposés à renoncer à l'application rigide et intégrale de cette doctrine.

Les évènements n'ont pas tardé cependant à démentir cette opinion. La conclusion d'une part des traités bilatéraux d'arbitrage (1), signés entre les Etats-Unis et les autres Etats presque en même temps que le Pacte de Paris et qui soustrayaient à l'arbitrage toute question relative à la doctrine de Monroe, et d'autre part, le rapport déposé par la Commission des Affaires Etrangères du Sénat américain, au moment de la ratification du Pacte, sont des preuves manifestes que le gouvernement de Washington n'était pas disposé à abandonner le moindre point de la doctrine de Monroe, base de sa politique traditionnelle.

Le rapport de la Commission (2) après avoir déclaré que le droit de légitime défense est réservé d'une façon expresse proclame ensuite que « les Etats-Unis considèrent la doctrine de Monroe comme une partie de leur sécurité et de leur défense nationales. Dans le droit de légitime défense reconnu par les traités doit donc de toute nécessité, être inclus le droit de maintenir la doctrine de Monroe qui fait partie de notre système de légiti-

(1) Traité franco-américain de 1923. « *Esprit Internat.* », *op. cit.*

(2) *Esprit International*, n° 10, page 298.

me défense ». Il faut remarquer tout de suite que ce rapport dans son dernier paragraphe ajoute textuellement « le rapport est fait uniquement pour qu'acte soit pris de ce que votre comité considère être la véritable interprétation du traité et non pas, dans quelque acception que ce soit, dans le but ou avec le dessein de modifier ou de changer le traité en aucune manière ou de faire au dit traité, une réserve ou des réserves ».

Si ce rapport, à part les raisons que nous avons développées plus haut, ne constitue pas une réserve proprement dite, aux yeux même de ses auteurs, il n'en reste pas moins une déclaration interprétative, officielle qui mérite toute notre attention.

La doctrine de Monroë rentre donc dans le cadre de la légitime défense. Délimiter ce droit est une chose fort délicate. Toutefois, dès maintenant, nous pouvons affirmer que, malgré la conception plus ou moins large qu'on peut avoir sur la légitime défense, le recours à la violence ne peut être exercé en vertu de ce droit, que contre l'Etat violeur du Pacte. Pour qu'il y ait légitime défense, il faut que le Pacte soit violé, en d'autres termes, il faut qu'il existe un acte de violence, antérieur à l'exercice de la légitime défense. Une interprétation contraire serait en contradiction avec le texte du Pacte et la pensée de ses rédacteurs. On peut défendre ses intérêts par tous les moyens, sauf le

recours à la guerre, « la puissance qui chercherait désormais à développer ses intérêts nationaux en recourant à la guerre devra être privée du bénéfice du présent traité » (1). Le violateur du Pacte est celui qui recourerait à la guerre, sans avoir à se défendre contre une attaque antérieure.

Par conséquent, il résulte de ces explications, que, les Etats-Unis ne pourraient, en aucun cas, justifier une intervention armée en invoquant la doctrine de Monroe, contre tout Etat, américain ou non, qui n'aurait lui-même rompu les clauses du Pacte. La partie positive donc de la doctrine de Monroe est unanimement repoussée. Aucune intervention armée ne saurait être légale, soit pour protéger les intérêts de certains nationaux menacés, soit pour imposer un changement quelconque rendu nécessaire. Devant un pareil cas, les Etats-Unis, comme tout autre signataire du Pacte, auraient uniquement le droit de rechercher la solution ou la transformation de cet état de choses « par des procédés pacifiques » et « dans l'ordre et dans la paix » ; tout recours à la violence est absolument interdit.

Le caractère négatif de la doctrine de Monroe est, par contre, sauvegardé par le Pacte de Paris. Les Etats-Unis peuvent avoir recours à la

(1) Préambule du Pacte de Paris.

guerre contre l'Etat qui attaquerait une partie quelconque du continent américain, de plus, ce recours, conforme à la doctrine de Monroe, est aussi compatible avec le Pacte de Paris, car l'Etat qui attaquerait une Puissance quelconque serait privé du bénéfice du présent traité, les autres signataires recouvrant vis-à-vis de lui leur liberté d'action.

Il est vrai qu'une intervention armée de la part d'un Etat européen ou de la S. D. N. en Amérique pour défendre un Etat Sud-Américain contre une agression, ne saurait être tolérée par les Etats-Unis qui verraient aussitôt un acte contraire à la doctrine de Monroë. Une pareille hypothèse est, d'ailleurs, pour l'instant purement théorique, car les sanctions militaires sont facultatives pour les membres de la S. D. N., seules les sanctions économiques étant obligatoires.

Par contre, une intervention non-armée reste donc possible ? Elle résulte, en effet, de la déclaration faite par M. Borah, qui est ainsi conçue : « le droit d'intervention européenne, d'après lui, est parfaitement justifié, en dehors de toute idée de destruction dans ces pays » (1).

Ainsi comprise, la déclaration américaine n'est point alarmante, au contraire, elle cadre admirablement bien avec l'esprit et la lettre du Pacte. Toute

(1) Voir Rapport de M. Pierre Cot, *op. cit.*

version contraire irait à l'encontre du Pacte et détruirait le bénéfice qui en découle, ce qui ne pourrait être l'intention de l'Etat qui a pris l'initiative de la conclusion d'un pareil acte international.

La doctrine régionale anglaise a suscité une émotion beaucoup plus grande que celle soulevée par l'interprétation en Amérique de la doctrine de Monroë, et ceci par le fait que la doctrine anglaise, étant formulée pour la première fois, aurait pu faire naître certains dangers dans son application, par suite de son imprécision. Si son caractère vague et incertain doit nous inspirer quelques inquiétudes, sa nouveauté ne doit point nous effrayer ; en effet, cette doctrine ne fait que formuler une politique depuis très longtemps suivie par la Grande-Bretagne.

La doctrine régionale anglaise est contenue dans le dixième paragraphe de la note du 19 Mai 1928 (1), envoyée par M. Chamberlain au gouvernement de Washington : « Les termes de l'article premier du Pacte proposé — dit cette note — relatif à la renonciation à la guerre, en tant qu'instrument de politique nationale rendent désirable que l'on rappelle l'existence de certaines régions du monde dont la prospérité et l'intégrité constituent

(1) *Esprit International*, n° 7, page 441.

un intérêt spécial et vital pour la paix et la sécurité de la Grande-Bretagne. Dans le passé le Gouvernement de Sa Majesté a eu quelque peine à faire ressortir qu'aucune intervention, en ces régions, ne saurait être tolérée de sa part ; leur protection contre toute attaque constitue pour l'empire britannique, une mesure de self-défense. Il doit être clairement entendu que le Gouvernement de Sa Majesté en Grande-Bretagne n'accepte ce nouveau traité qu'à la condition précise qu'il ne porte en rien préjudice à sa liberté d'action à cet égard ».

La doctrine régionale anglaise, comme le monroïsme américain, rentre dans le cadre de la légitime défense, toutes les considérations invoquées plus haut pour l'interprétation de la doctrine de Monroe sont donc également applicables dans le présent cas. Toutefois, certaines remarques découlant du paragraphe 10 de la note anglaise sont propres à la doctrine régionale et méritent un examen particulier.

La première constatation qu'il faut faire, est que la doctrine régionale n'est point nouvelle ; en effet, le gouvernement de Londres a toujours considéré la protection de certaines régions comme une question vitale pour la défense de l'Empire. Il aurait été préférable que ces régions fussent expressément mentionnées, afin d'éviter certains commentaires tendant à réduire les effets du Pacte.

Par sa situation mondiale, la Grande-Bretagne doit veiller à la protection de certains territoires et à la liberté des mers qui entourent son empire colonial.

Les territoires de la communauté britannique mis à part, l'Angleterre faisait probablement allusion à l'Égypte (1).

Par cette déclaration, l'Angleterre ne revendiquait point le droit d'intervenir militairement, « *sponte suo* » dans ces régions; bien au contraire, elle déclarait qu'elle ne tolérerait aucune intervention et que toute attaque en ce sens mettrait son gouvernement dans le cas de légitime défense.

Il résulte donc que l'affirmation que par cette déclaration, l'Angleterre s'est réservé le droit de faire la guerre quand elle jugera qu'il s'agit de sa propre sécurité (2), ne correspond nullement à la réalité des choses.

La Grande-Bretagne ne peut déclarer la guerre sous prétexte de sauvegarder l'intégrité et le bien-être de ces régions, un pareil recours à la force serait contraire aux engagements pris dans le Pacte. L'intervention armée de l'Angleterre reste admise seulement contre l'Etat qui se livrerait à des actes d'hostilités contre ces « régions ».

La déclaration anglaise ne vise point à sous-

(1) James Shotwell, *op. cit.*, p. 91.

(2) Cécile Ballareu. Pacte de Paris, page 64.

traire le gouvernement de Londres aux obligations prévues par le Pacte ; elle tend seulement à préciser son application dans certains cas déterminés.

Par là, la Grande-Bretagne voulait se solidariser avec les pays dans lesquels sa protection, son influence ou ses intérêts sont reconnus (1). La même chose, d'ailleurs, aurait pu être faite par la France, pour les pays soumis à son protectorat.

Aucune atteinte n'est portée à l'idée générale de renonciation à la guerre, aucune réserve n'est insérée au Pacte. Au moment de la ratification du Pacte par la Chambre des Communes, M. Chamberlain déclarait « toute discussion du traité semble inutile au Gouvernement de Sa Majesté. Nous l'admettons donc unanimement et sans réserve ».

Les déclarations américaine et anglaise rentrant dans le cadre de la légitime défense, ne sont nullement en contradiction avec les stipulations du Pacte, et celui-ci peut être dès lors considéré comme ayant été accepté sans aucune réserve (2).

(1) Georges Scelle, Le Pacte Kellogg dans « La Paix par le Droit », octobre 1928. Rapport du sénateur Labrousse, *op. cit.*

(2) Le Gouvernement de l'U. R. S. S. déclare au moment de la signature qu'il repousse toute réserve faite au Pacte. Dans le même sens, la Turquie et l'Egypte.

CHAPITRE III

LES CONSÉQUENCES DU PACTE

Le Pacte de renonciation à la guerre enlève aux Etats signataires la prérogative de déclarer la guerre soit pour résoudre un conflit international, soit pour défendre un intérêt quelconque. L'Etat qui passerait outre à cette renonciation, violerait le Pacte de Paris.

Quelles sont donc les conséquences d'une pareille violation ? Quelle sera notamment la situation de l'Etat violateur et de l'Etat victime ? Quel rôle, dans ce cas, est assigné aux autres signataires ? En d'autres termes, quels sont les moyens préconisés par le Pacte pour éviter une violation, ou éventuellement pour rappeler à l'ordre l'Etat violateur et rétablir la paix ?

C'est la question des sanctions qui se pose dans toute son ampleur.

En outre, il convient d'examiner, à côté des sanctions, la situation des Etats signataires du Pacte qui, devant une violation de ce Pacte, restent dans l'expectative sans prendre partie contre le violateur du dit traité. Est-ce que la neutralité absolue avec son double caractère d'abstention et d'impartialité continue à être possible devant une violation du Pacte ?

Enfin, la violation du Pacte amènerait la mise en application des accords antérieurement conclus ; il serait donc utile de voir comment cette application s'opère et plus spécialement dans quelle mesure le Pacte de Paris peut se concilier avec les obligations résultant du Pacte de la S. D. N.

La question des sanctions, la révision des règles de la neutralité et l'harmonisation du Pacte de la S. D. N. avec le Pacte de Paris, sont les trois questions principales que nous allons aborder dans ce dernier chapitre.

I

LES SANCTIONS

Le Pacte de Paris contient une condamnation « in abstracto » de la guerre et une renonciation à la guerre en tant qu'instrument de politique nationale valable pour les Etats signataires du traité.

La violation du Pacte de Paris par le recours à la guerre n'entraîne aucune sanction juridique. C'est là la lacune la plus dangereuse et la plus regrettable du Pacte. Malgré la nouvelle règle de droit que pose le principe de la renonciation à la guerre, aucun moyen n'est prévu dans le Pacte pour assurer le respect de ce principe et le cas échéant pour rappeler à l'ordre l'Etat violateur de cet engagement.

Cependant, en y regardant de près, on s'aperçoit que le Pacte prévoit une sanction négative qui malgré son caractère négatif n'est pas négligeable à cause surtout des conséquences qu'elle peut entraîner. Le préambule du Pacte déclare que « Toute puissance signataire qui chercherait désormais à développer ses intérêts nationaux en recourant à la guerre devra être privée du bénéfice du présent traité ». En d'autres termes, l'Etat violateur du Pacte sera privé de l'immunité stipulée, et les autres signataires recouvreront vis-à-vis de lui leur entière liberté d'action (1).

Il est à remarquer tout de suite que la violation du Pacte de Paris n'entraîne point la rupture du lien juridique existant entre les signataires. Le Pacte, malgré cette violation reste en vigueur vis-à-vis de tous les contractants ; seul, l'Etat qui l'a

(1) Voir Chap. I, Section I, l'insistance des Etats signataires du Pacte à doter cette clause d'un caractère obligatoire.

violé ne peut plus se prévaloir du bénéfice découlant de ses stipulations.

Voilà la sanction négative du Pacte ; elle présente un double intérêt : en tant que sanction, et à cause des conséquences qu'elle entraîne. En premier lieu, l'Etat qui recourrait à la guerre se trouverait exposé à la merci de toute violence individuelle ou collective de la part des autres signataires qui recouvrant vis-à-vis de lui leur entière liberté d'action pourraient employer des mesures susceptibles d'anéantir son action illégale et rétablir l'ordre pacifique troublé.

De là, apparaît l'importance de cette action négative. Si l'Etat qui pense violer le Pacte n'est pas retenu par un système de sanctions positives réglées d'avance, la crainte toutefois de l'inconnu où une violation le placera par rapport à tout le monde, peut exercer sur lui une influence beaucoup plus grande ou au moins égale à celle résultant d'une sanction positive quelconque. Car, les sanctions positives sont en dernier lieu à la merci du bon vouloir des gouvernements qui sont appelés à les appliquer.

L'Etat violateur du Pacte devrait-il cependant escompter une hostilité certaine des autres signataires ? Juridiquement non. Le Pacte ne prévoit aucune sanction positive ; aucune obligation juri-

dique n'existe pour les signataires d'intervenir contre le violateur et en faveur de la victime.

Cette constatation se dégage aussi bien du texte du traité que de la correspondance diplomatique qui précéda sa signature.

En effet, la seule mention d'une sanction se trouve dans la clause plus haut citée, en vertu de laquelle l'Etat qui recourerait à la guerre perd le bénéfice du traité. D'autre part, dans la note du 23 Juin 1928 mentionnée plus haut à propos de la légitime défense, M. Kellog écrivait que « chaque nation est libre à tout moment, sans égard pour les dispositions contenues dans le traité de défendre son territoire contre une attaque ou une invasion.... Si la cause est bonne, le monde applaudira à son attitude au lieu de le condamner ». Or, seuls les applaudissements des signataires sont la consolation certaine de l'Etat victime d'une agression !

La même interprétation est renforcée par le rapport de la Commission des Affaires Etrangères du Sénat Américain (1). « La commission comprend, dit-il, en outre que le traité ne prévoit aucune sanction expressément ou implicitement. Au cas où un des signataires du traité ou une des nations ayant adhéré au traité en violerait les termes, il n'y a aucune obligation ou engagement exprès ou impli-

(1) *Esprit International*, n° 10, p. 238.

cites, pour aucun des autres signataires du traité, de prendre part à des mesures de pénalisation ou de coercition contre la nation qui aurait violé le traité. Le fait de violer le traité a pour effet de libérer les autres signataires du traité, des obligations contractées aux termes du traité envers l'Etat qui le violerait. »

L'existence de la sanction négative inscrite dans le Pacte de Paris permet en second lieu l'application normale des sanctions positives prévues par des accords internationaux conclus antérieurement au Pacte et plus spécialement celles des accords de Locarno et du Pacte de la S. D. N. En effet, l'Etat signataire de ces traités qui se trouverait par un recours à la guerre privé du bénéfice du Pacte de Paris serait sujet à l'application de toutes les sanctions prévues dans ces traités ; la violation du Pacte de Paris permettra la mise en application des accords bilatéraux de garantie et de neutralité, de même que le pacte de la S. D. N. et des accords de Locarno.

Mais à côté de la sanction négative inscrite dans le Pacte et qui entraîne pour certains Etats (1) des sanctions positives prévues par d'autres accords internationaux, le Pacte de Paris contient de plus des sanctions morales d'un effet certain. Peut-on

(1) Pour les Etats membres de la S. D. N. ou signataires des autres traités de garantie.

nier l'efficacité d'une force morale comme celle de l'opinion publique ? Quel serait le gouvernement qui prendrait l'énorme responsabilité de violer un traité international sous lequel figurent les signatures de tous les Etats du monde et exposer son peuple à la réprobation générale et « au risque positif de voir se former peu à peu et librement contre lui une sorte de solidarité générale dont il ne tarderait à sentir les redoutables effets » (1).

Et quel Etat signataire du Pacte, scrupuleux de ses engagements assistera impassible au triomphe du violateur du Pacte et à l'écrasement de la victime ? Ce serait là « une impossibilité morale ». Le sénateur Borah lui-même déclarait « évidemment le gouvernement des Etats-Unis doit se réserver le droit de décider d'abord si oui ou non le traité a été violé et ensuite quelles mesures de coercition il se juge obligé de prendre. Mais il est tout-à-fait inconcevable que ce pays demeure impassible en cas de violation grave d'un traité multilatéral auquel il est partie » (2).

Les sanctions internationales, qu'elles soient d'ordre moral ou matériel peuvent être complétées d'une façon fort heureuse par des sanctions d'ordre interne.

L'article 1^{er} du Pacte stipule, en effet, que les

(1) Discours de M. Briand au moment de la signature du Pacte.

(2) New-York Times du 25 Mars 1928.

hautes parties contractantes renoncent à la guerre « au nom de leurs peuples respectifs ». Or, les peuples au nom desquels cet engagement est pris, deviennent les gardiens du respect de la renonciation à la guerre ; à cet effet, ils doivent faire tout le nécessaire pour que cette obligation soit assurée et l'ordre pacifique respecté.

Toute guerre internationale, entreprise par un gouvernement, aura pour conséquence logique de révolter le peuple contre un pareil acte. Le XXIII^e Congrès Universel de la Paix adopta à cet effet la résolution suivante : « les citoyens de l'Etat agresseur n'ont pas seulement le droit, mais plus encore le devoir de refuser l'obéissance, au point de vue du service militaire, à un gouvernement qui a violé le droit. Car l'idée du droit exige que la norme internationale lie l'individu avec plus de force que la norme nationale ».

Le danger d'un super-Etat n'apparaît point dans cette idée, car les peuples se lient à la communauté internationale par la volonté même de leurs gouvernements qui, lorsqu'ils acceptent la proclamation d'un principe liant aussi bien eux-mêmes que leurs peuples, doivent en même temps accepter toutes les conséquences que ce principe peut entraîner (1). Il est tout naturel qu'une pareille révolte

(1) N. Politis, *Les nouvelles tendances du Droit International*, pag. 109.

des citoyens aurait pour effet d'opposer les peuples à leurs gouvernements. Le respect du droit doit donc toujours primer l'autorité de l'Etat, surtout lorsque cette autorité sort de la légalité pour se placer sur un terrain que ce même Etat considère comme illégal. En droit interne, comme en droit international, l'autorité de l'Etat doit s'exercer dans les limites de la légalité ; le contraire serait la négation du droit et le triomphe de l'arbitraire. Les citoyens ne doivent en aucune façon participer à cet acte illégal considéré comme contraire au droit international, même lorsque celui-ci est entrepris par leur propre gouvernement. « Il faut faire tomber des mains du meurtrier les armes qui serviront à troubler la paix et (1) à violer le droit ».

Ces considérations ont amené M. Hymans, ministre des Affaires Etrangères de Belgique, à déclarer dans la 5^e Assemblée de la S. D. N. « que devant l'Etat qui médite la guerre va se dresser la conscience universelle. Et, rappelez-vous, Messieurs, de quel poids sont les forces morales. Dans le pays même où la guerre s'organise, quels germes de dissensions intérieures ; on verra des hommes s'élever pour demander des comptes à leur gouvernement et celui-ci se trouvera dans l'impossibilité de constituer ce front moral, cette unité

(1) H. Wehberg, *Op. cit.*, pag. 258.

de sentiments, de susciter cet élan des cœurs et des volontés indispensables pour lancer un peuple dans une aventure belliqueuse et pour lui demander le sacrifice suprême ». (Applaudissements).

En conclusion, le Pacte de Paris prévoit une simple sanction juridique d'ordre négatif, c'est-à-dire la perte du bénéfice du traité pour le violateur éventuel. Cette perte entraîne nécessairement la possibilité de sanctions matérielles collectives ou individuelles, de même que l'application de l'art. 16 du Pacte de la S. D. N. ou de toute autre sanction résultant des accords spéciaux. A côté de cette sanction négative, le Pacte de Paris est garanti, par des sanctions morales d'ordre interne et international.

Quelle que soit, toutefois, la valeur des sanctions morales et l'éventualité des sanctions matérielles, il n'en reste pas moins une nécessité absolue de prendre les mesures susceptibles d'assurer le respect de l'engagement pris.

Le Pacte de Paris a besoin de certains compléments qui lui donneront plus de force et plus de garantie pour le maintien de l'ordre pacifique par lui établi. Les sanctions résultant de ses stipulations ne sont pas suffisantes en elles-mêmes pour désarmer un gouvernement peu scrupuleux de ses engagements et pour assurer en toute sérénité la tranquillité d'un pays foncièrement pacifique.

Il faut, en d'autres termes, compléter le système de sanctions prévues par le Pacte, tout en tenant compte de la nature spéciale de ce traité de même que de la possibilité pratique d'un pareil perfectionnement. C'est là « l'œuvre de demain ». Toutefois, dès maintenant, nous pouvons apercevoir les grandes lignes de ce perfectionnement qui se manifeste déjà dans trois tendances qui sont : a) l'obligation à prendre par les signataires du Pacte de Paris de ne pas secourir financièrement ou économiquement le violateur ; b) l'obligation de punir les promoteurs de toute guerre déclarée illégale ; c) d'incorporer dans le droit interne l'idée de renonciation à la guerre avec toutes ses conséquences.

Vouloir compléter le Pacte de Paris par un système juridique de sanctions militaires est une œuvre vaine et impossible une fois que deux grandes Puissances signataires de ce Pacte, sans lesquelles aucune sanction collective n'est possible, restent en principe irréductiblement hostiles à toute espèce de sanctions militaires. Celà, évidemment, ne pourrait affecter en rien, la possibilité d'application des sanctions de l'art. 16 du Pacte de la S. D. N. ou des autres accords régionaux. Ne restent donc possibles que les sanctions économiques qui sont seules susceptibles de garantir le respect de l'engagement contracté.

Il est certain que si les sanctions militaires, mê-

me appliquées partiellement ou individuellement, peuvent avoir un effet, il en est autrement pour les sanctions économiques dont l'efficacité principalement dépend de leur application générale et simultanée.

L'art. 16 du Pacte de la S. D. N. qui stipule des mesures économiques contre l'« agresseur » risque de rester lettre morte si les Etats-Unis, en temps de conflit armé, continuent à ravitailler l'Etat violateur de ses engagements, et cette situation peut se présenter d'autant plus facilement que la république nord-américaine n'est pas membre de la S. D. N., et que par suite, elle n'est point tenue des engagements résultant de l'art. 16.

Ces considérations ne pouvaient qu'influencer les esprits du Nouveau Monde. Ils s'aperçurent du grave danger que la possibilité d'une neutralité absolue de leur pays pourrait faire courir à l'idée de paix dans le cas d'une agression commise par un Etat violateur du Pacte. Déjà en 1925, sur la proposition de M. Shotwell la « Massachussets Congregational Conference », dans sa 123^e session, adopta à l'unanimité, le vœu qu'en cas de guerre d'agression, les Etats-Unis n'abusassent pas de leur droit de neutralité, de telle manière qu'ils fournissent une aide quelconque à l'Etat agresseur. Nous retrouvons cette idée dans deux résolutions qui furent déposées au Sénat des Etats-Unis. La

première qui émanait du Sénateur Capper, déclarait dans son art. 3 « que les ressortissants des parties contractantes ne seront pas protégés par leurs gouvernement s'ils donnent aide et assistance à un Etat agresseur »(1). Dans le communiqué donné à la Presse et qui fait corps avec sa résolution, M. Capper ajoute : « les gouvernements qui adhéreront à un pareil traité ne protégeront pas leurs nationaux qui viendraient en aide à l'agresseur. Cette partie de la résolution n'interdit pas aux ressortissants des nations signataires de prêter aide à l'agresseur, mais elle les prive dans ce cas de la protection nationale ».

Quant au Sénateur Burton, il va plus loin dans la voie ouverte par le Sénateur Capper et précise le refus d'un appui quelconque à l'agresseur. Il propose qu'il soit déclaré « être la politique des Etats-Unis d'interdire l'exportation des armes, munitions et engins de guerre à destination de tout pays qui entreprendrait une guerre d'agression contre un autre pays quelconque, au mépris d'un traité, convention ou engagement de recourir à l'arbitrage et autres moyens pacifiques pour le règlement des conflits internationaux » (2). Il est à remarquer que d'après cette résolution, il appartient au Pré-

(1) James Shotwell « War as an Instrument of National Policy, page 90.

(2) James Shotwell « War as an Instrument of National Policy, page 96.

sident des Etats-Unis de décider « qu'un pays a violé un traité.... » ce qui entraînerait pour les personnes qui exporteraient des armes, munitions ou engins à destination du pays violateur « une amende n'excédant pas 2.000 dollars ou de deux ans d'emprisonnement au plus ou les deux peines ».

Il existe entre ces deux résolutions, deux différences. D'une part, une différence quant à leur efficacité, celle du Sénateur Burton étant plus catégorique, en ce sens qu'elle oppose une interdiction absolue aux ressortissants des Etats-Unis de prêter aide au violateur, alors que dans celle du Sénateur Capper, les nationaux ne sont privés que de la protection de leur gouvernement ; d'autre part une différence quant à la forme, le Sénateur Burton proposant que l'interdiction émane d'une déclaration unilatérale du Président des Etats-Unis, d'accord avec le Congrès, alors que la proposition du Sénateur Capper suggère la conclusion d'un traité dans lequel les Etats signataires prendraient l'engagement de ne pas protéger leurs nationaux qui donneraient « aide et confort » au coupable.

L'adoption de ces résolutions et surtout la conclusion d'un pareil traité par tous les signataires du Pacte, auraient des conséquences fort heureuses au point de vue de la sécurité internationale. En effet, l'engagement par tous les Etats de ne point assurer d'un appui quelconque l'Etat agres-

seur et de ne point protéger ceux de leurs nationaux en relations avec lui, constitueraient la meilleure garantie pour l'observation du Pacte de Paris. Ce serait également la sanction la plus efficace contre un tel agresseur qui, devant les actions conjuguées du Pacte de la S. D. N. et de l'isolement économique dans lequel il se trouverait, serait dans l'impossibilité de troubler, si jamais il osait le faire, l'ordre pacifique établi (1).

La conclusion d'un pareil traité assurant un traitement différentiel entre un agresseur et sa victime, aurait le grand avantage, non seulement de compléter le Pacte de Paris par des sanctions économiques d'ordre négatif, mais surtout de pourvoir à l'inefficacité d'application des sanctions économiques de l'art. 16 du Pacte de la S. D. N. (2)

Dans un autre ordre d'idées, la renonciation à la guerre stipulée dans le Pacte de Paris, revêt en quelque sorte un caractère pénal du fait que cette institution fut déclarée comme un « crime » par tous les Etats signataires du Pacte avant sa conclusion, soit à la VIII^e Assemblée de la S. D. N., soit à la VI^e Conférence Panaméricaine de la Havane. Bien mieux, le Pacte lui-même proclame une condamnation « in abstracto » de la guerre.

(1) Les résolutions ne sont pas encore ni discutées, ni adaptées, leurs chances de succès semble pour le moment éloignées.

(2) Cette inefficacité résulte de l'absence des Etats-Unis de la Ligue de Genève.

La conséquence logique de cette proclamation doit être la punition des auteurs responsables d'un pareil crime (1). C'est cette considération qui a inspiré le baron Descamps en 1920, quand il proposa au comité des juristes chargé par le Conseil de la S. D. N. d'élaborer les statuts d'une Cour Permanente de Justice, la création d'une Cour Internationale Criminelle qui aurait pour but de juger tous les crimes contre « l'ordre public international et le droit des gens universel ». Cette idée était prématurée et fut abandonnée en 1920 ; mais elle fut reprise plus tard par diverses associations internationales, notamment par l' « International Law Association », l' « Union Interparlementaire, l' « Association Internationale de droit pénal (2).

Le mouvement pour la répression du nouveau crime proclamé, a gagné non seulement les milieux scientifiques, mais aussi les hommes politiques, et cette nouvelle conquête se manifeste dans la résolution du Sénateur Borah (3) déposée au Sénat de Washington, qui, en dehors de la proclamation de la mise hors la loi de la guerre stipule « que chaque nation soit encouragée par un accord solennel

(1) Morton D. Hull. Le Pacte de Paris et ses conséquences. Bulletin Interparlementaire, Mars-Avril 1930.

(2) Megalos Caloyanni : La réforme du statut de la Cour Permanente, p. 109. Extrait du Bulletin de la Société de Législation Comparée 1930.

(3) Déposée le 12 Décembre 1927. Voir Livre de J. Shotwell, *op. cit.*, Page 109.

ou traité, à s'engager à poursuivre et à punir ses propres promoteurs ou instigateurs de guerre internationale et ses profiteurs de guerre, en vertu de pouvoirs analogues à ceux conférés à notre Congrès par l'art. premier, parag. 8, et notre Constitution fédérale, laquelle investit le Congrès, du pouvoir de déterminer les atteintes à la loi des nations. » Il est à remarquer que la résolution du Sénateur Borah laisse un caractère national à la répression du crime international, répression qui deviendrait obligatoire en vertu d'un acte international.

L'idée maîtresse, toutefois est la même, car les auteurs responsables d'un pareil acte ne doivent pas échapper à la répression pénale. A côté de cet acte illégal un nouveau délit vient de voir le jour : la propagande pour la guerre d'agression (1). De même que le Code Pénal a pour objet la défense de l'ordre public interne, de même, il doit veiller à la défense de l'ordre public international. Or, il est indispensable que chaque Etat prévoit la répression du délit de propagande en faveur d'une guerre déclarée illégale et illicite dans le droit international.

Le premier exemple dans cette voie nous est donné par la Commission roumaine chargée d'exami-

(1) Pella, Le nouveau délit. *Revue de Droit International*, Janvier 1929.

ner le projet d'un Code Pénal, qui, sur la proposition de M. Pella, adopta à l'unanimité l'art. 229 ainsi conçu : « seront punis de la détention simple de deux mois à un an et d'une amende de 5.000 à 20.000 lei, ceux qui, dans le but de déterminer l'Etat roumain à déclarer une guerre d'agression pousseront l'opinion publique à une pareille guerre par une propagande directe effectuée à l'aide des moyens indiqués dans l'art. 136(1). L'action publique ne sera mise en mouvement que s'il est établi que la réciprocité est assurée par les lois de l'Etat étranger contre lequel la propagande a été dirigée ».

On s'aperçoit immédiatement de l'importance qu'aurait l'insertion d'un article analogue dans les législations pénales de tous les Etats signataires du Pacte de Paris. Il ne suffit pas, en effet, de déclarer la guerre illégale et de la condamner en droit international, il faut aussi prendre toutes les mesures nécessaires au point de vue interne, afin de tirer les conséquences logiques de la proclamation d'un pareil principe (2).

La répression de la guerre deviendrait plus facilement réalisable et plus universellement appli-

(1) C'est-à-dire, discours, allocutions, récits, appels, cris, chant, etc....

(2) Pella. La répression des crimes contre la personnalité de l'Etat. Cours professé à l'Académie de Droit International de la Haye, année 1930.

cable le jour où l'idée de la renonciation à la guerre serait incorporée dans les Constitutions nationales.

L'insertion de cette clause constituerait, en effet, une nouvelle garantie de l'observation du nouveau principe proclamé. Il ne semble pas, d'ailleurs que son incorporation dans les constitutions doive rencontrer des difficultés énormes de réalisation, car plusieurs Constitutions limitent déjà le droit du Pouvoir Exécutif de recourir à la guerre par des règles du droit des gens, universellement admises (1). Bien mieux, certaines Constitutions admettent le recours à la guerre à titre exceptionnel, lorsque toutes les mesures pacifiques employées sont restées vaines. L'exemple le plus frappant se trouve dans la Constitution du Brésil du 24 Février 1891 qui, dans l'art. 31 (2), déclare que le Congrès fédéral ne peut autoriser le gouvernement à déclarer la guerre que si l'appel à l'arbitrage n'a pas été possible, ou a échoué et l'article ajoute que le Brésil ne peut participer à aucune guerre de conquête, directement ou indirectement, soit seul, soit en raison d'une alliance-loi (3).

(1) Voir M. Mirkine. — Guetzevith Fasc. n° 40, pag. 23, du « Comité National d'Etudes Sociales et Politiques ».

(2) C'est exactement pour cette raison que le Brésil justifie son refus de signer le Pacte de Paris.

(3) Dans le même sens. Constitution Française du 3 Septembre 1791. Constitution Portugaise du 21 Août 1911. Art. 26 n° 14, constitution des Pays-Bas, art. 57, modifié en 1922. Enfin, Constitution de Vénézuëla, de l'Equateur, de Saint-Dominique.

Les disciples de l'Ecole « moniste » peuvent objecter que la loi internationale étant supérieure à la loi nationale, s'impose par ce fait à cette dernière dont les dispositions, contraires à la première règle, sont considérées comme annulées (1) ; par conséquent, une modification des constitutions est dépourvue d'utilité une fois que la renonciation à la guerre admise comme règle du droit international, annule toute loi contraire, d'ordre interne. Cette argumentation, toutefois, n'est pas acceptable par les partisans de l'Ecole Dualiste pour lesquels le droit interne et le droit international sont deux « ordres juridiques distincts » (2).

Il faut avouer, cependant, que l'incorporation dans les Constitutions de la renonciation à la guerre, à part toute discussion théorique, aura pour effet d'attribuer à ce principe plus de force et plus d'efficacité, car un gouvernement, pour recourir à la guerre, serait placé devant deux alternatives ; ou bien modifier la Constitution, ou bien la violer. On voit par là l'importance pratique d'une pareille modification dans l'ordre constitutionnel, modification qui entraînerait nécessairement la punition éventuelle des coupables, de même que la représ-

(1) Seferiades. Cours de Droit International, *op. cit.*, Livre I page 37.

(2) J. Spiropoulos. « Théorie générale du Droit International. Page 72.

sion d'une propagande tendant à provoquer un pareil acte.

A côté de ces raisons d'ordre pratique, il y a en faveur d'une modification des Constitutions, en ce sens, un argument capital d'ordre moral. L'inscription, dans la Constitution, du principe de la renonciation à la guerre ferait comprendre plus directement aux peuples leur devoir envers la collectivité dont le respect des règles dépend uniquement de leurs volontés souveraines. C'est pour ces raisons que l'Union Interparlementaire dans son XXII^e Congrès de Berne, recommanda aux groupements nationaux des modifications constitutionnelles susceptibles de mettre en harmonie les règles du droit interne avec les principes nouveaux du droit International.

Nous avons examiné les sanctions dérivant directement ou indirectement des stipulations du Pacte de Paris, en même temps, nous avons étudié la possibilité d'ajouter d'autres sanctions internationales d'ordre essentiellement économique qui combinées avec les dispositions de l'art. 16 du Pacte de la S. D. N. pourraient assurer le respect absolu de l'engagement contracté.

Enfin, nous avons essayé de mettre à jour les mesures internes d'ordre répressif qui doivent être adoptées par tous les Etats comme conséquence

logique de la proclamation de l'illégalité de la guerre dans le Pacte de Paris.

Toutefois, toutes ces dispositions ne pourraient être appliquées avant que la notion de la neutralité ne soit complètement révisée. C'est cette matière qui fera l'objet de notre prochain paragraphe.

II

LA NEUTRALITÉ

La violation du Pacte de Paris met les Etats signataires devant les deux alternatives suivantes : ou bien attaquer l'Etat qui violant le Pacte perd le bénéfice qui en découle ou bien rester neutres devant une guerre entreprise en violation de l'obligation contractée.

La première alternative est purement facultative ; aucune obligation juridique n'existe de secourir l'Etat victime contre l'Etat violateur du Pacte. Quant à la seconde, elle conserve le même caractère facultatif sous réserve qu'une fois l'état de neutralité proclamé, certaines obligations en résultent qui ne peuvent être transgressées sans que l'Etat déclaré neutre soit considéré comme violateur des règles de la neutralité. L'abstention et l'impartialité sont les deux règles fondamentales

de cette institution. L'Etat qui désire rester neutre doit tenir la balance égale entre les deux belligérants.

Il est vrai qu'à notre époque, cette situation présente quelque chose de choquant. En effet, être obligé ou bien de déclarer la guerre au violateur du Pacte ou bien de le traiter de la même façon que l'Etat victime de cette violation est très fâcheux.

Il n'en est pas moins vrai qu'au point de vue juridique, la situation se présentera de la façon ci-haut mentionnée, à la première violation du Pacte.

Cependant, la conclusion de ce Pacte fut la cause d'un mouvement doctrinal en faveur de l'abandon de la notion de la neutralité ou tout au moins de la transformation de ses règles, transformation d'ailleurs opérée dans une certaine mesure par le Pacte de la S. D. N. La modification de cette notion fut en outre réclamée d'une façon expresse par le gouvernement du Canada qui dans sa note du 23 Mai 1928 adressée à Washington déclarait nécessaire à propos de l'application des sanctions de l'art. 16 « un ajustement des anciennes règles de la neutralité aux nouvelles conditions de la défense coopérative » (1).

Il convient de suivre l'évolution de la neutralité

(1)

Esprit International, Octobre 1928, page 591.

et d'examiner sa base justificative, de même que son fondement juridique, qui ne se concilient plus avec les nouvelles règles du droit des Gens et plus spécialement avec le principe de la renonciation à la guerre stipulée dans le Pacte de Paris.

La neutralité, au cours de l'histoire, a subi plusieurs évolutions, et ceci pour être en harmonie à toute époque avec les règles qui régissaient les rapports entre les peuples. Son but principal fut toujours le maintien de la paix, et le plus grand bienfait de cette institution consistait en la possibilité de localiser le conflit et de limiter dans l'espace les conséquences funestes du recours à la violence. En deux mots, la neutralité était considérée comme un « véritable symbole de la paix » (1).

La base sur laquelle reposait la neutralité, était fort justifiée tant que la guerre restait juridiquement possible. En effet, la guerre était une solution légale et normale des conflits internationaux ; chaque Etat avait le droit d'y recourir toutes les fois que cela lui paraissait nécessaire. En outre, le principe de la souveraineté qui dominait les relations internationales justifiait le recours à ce moyen considéré d'ailleurs comme la prérogative de la souveraineté par excellence. Ce même principe justifiait également la faculté accordée à un

(1) Fauchille, II Partie III, Neutralité, *op. cit.*, Page 1441.

Etat de se désintéresser d'un conflit armé. Cette abstention se justifie d'autant plus que, la guerre étant toujours légale les belligérants prétendaient combattre pour une juste cause dont le critérium devenait impossible, faute de moyens, dans une société internationale paralysée par l'anarchie des souverainetés. La guerre donc étant considérée comme légale par présomption et comme « *res inter alios* » la souveraineté de chaque Etat justifiait une neutralité absolue en cas de conflit, neutralité qui, d'ailleurs, paraissait être, à cette époque, la meilleure garantie de la paix.

Deux grands principes lui servaient de base ; celui de la non-intervention et celui de l'impartialité.

L'Etat qui désirait rester neutre devait s'abstenir de toute intervention et maintenir la balance absolument égale entre les belligérants. La neutralité résulte d'une faculté accordée à toute nation ; elle est un état de fait dépendant de la volonté de chaque Etat, mais qui toutefois donne naissance à des conséquences juridiques.

Depuis l'entrée en vigueur du Pacte de la S. D. N., on s'est aperçu que la notion de la neutralité, avec son double caractère d'abstention et d'impartialité, était en principe incompatible avec l'ordre nouveau créé par les traités de paix et avec les principes modernes du Droit des Gens.

La neutralité étant un état de fait dépendant de la volonté des Etats changea complètement d'aspect après la signature du Pacte de la S. D. N. dont les membres, en acceptant de faire partie de la Ligue de Genève, renonçaient par là même, dans une large mesure, à la faculté de se prévaloir de la neutralité (1). En effet, le Pacte de la S. D. N. déclare que toute guerre intéresse la Société toute entière, que tout Etat est garanti en cas d'agression par les autres membres de la Société, enfin, que toute violation du Pacte oblige les membres de la Ligue à intervenir par tous moyens, même par la guerre, pour rétablir l'ordre troublé et punir l'agresseur. Toutes ces dispositions sont en opposition manifeste avec les règles qui régissaient l'institution de la neutralité avant la guerre. Or, tout membre de la S. D. N. n'est plus juridiquement qualifié en principe pour se prévaloir de la neutralité ; ceci est d'autant plus vrai qu'une simple exception est prévue pour un seul Etat, la Suisse, exception, d'ailleurs, qui confirme la règle. Mais, même dans ce cas spécial, la neutralité accordée par exception à la Suisse n'est plus absolue comme avant la guerre, mais limitée et relative (2). Or,

(1) Whitton. *La Neutralité et la S. D. N.* Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye, 1927. II.

(2) En effet, la Suisse est obligée, en cas de rupture du Pacte, de participer à toutes les sanctions économiques de l'art. 16.

Voir Borel, *la Neutralité Suisse au sein de la S. D. N.*, *R. G. D. I. P.*, 2^e série, t. II, 1920, p. 158.

une pareille neutralité, n'est plus de la neutralité, étant donné qu'on peut y porter atteinte par l'exercice d'une action quelconque sans que cette dernière soit nécessairement une participation armée (1).

La neutralité, toutefois, ne pouvait être complètement abandonnée car dans certains cas spéciaux le Pacte de la S. D. N. autorise par exception le recours à la guerre. L'application de cette institution reste donc possible. Le système du Pacte de la S. D. N., qui distinguait entre les guerres licites et les guerres illicites, nous offrait la possibilité d'une neutralité absolue pour ces dernières, par contre, pour les premières, une neutralité n'était plus juridiquement possible, ce qui en somme exprime une idée analogue à celle de Grotius (2), qui disait : « commande aux neutres de ne rien faire qui puisse soutenir la cause de celui qui a tort ou gêner les mouvements de celui qui a raison ».

Le Pacte de la S. D. N. porte le premier coup à l'ancienne conception de la neutralité, car la guerre cesse d'être *res inter alios*; toutefois, l'abandon complet de cette institution n'était pas encore possible vu que dans certains cas, la raison même qui justifiait la neutralité, c'est-à-dire le recours légal à la guerre existait encore. A part cette excep-

(1) F. Von Liszt. Le Droit International. — Neutralité, page 349.

(2) De jure belli ac Pacis, livr. III, Ch. XVIII 3.

tion, la neutralité n'est plus juridiquement possible ; au regard d'une lutte qui intéresse la collectivité tout entière, lutte dans laquelle l'un combat pour le droit, et l'autre contre le droit, il n'y a plus de neutralité absolue et inconditionnelle, mais le cas échéant, une neutralité relative et différentielle (1). Il faut cependant remarquer qu'une neutralité limitée cesse d'être une neutralité au sens habituel du mot.

La signature du Pacte de Paris enlève à la notion de la neutralité toute sa raison d'être. En effet, cette institution visait à assurer autant que possible l'état de paix, puisque la guerre était considérée comme une situation normale, au même titre que la paix. En favorisant la neutralité et en restreignant la guerre, les nations pouvaient être appelées à suivre « cette vraie route de la paix perpétuelle » (2).

Le Pacte de Paris instaure justement ce statut pacifique et même d'une façon complète, étant donné que le principe de la renonciation à la guerre est stipulé pour un délai indéterminé et accepté par l'unanimité des Etats du monde. Or, l'utilité de la neutralité cesse d'exister faute d'objet. Bien mieux sa persistance dans sa forme habituelle risquerait

(1) Fauchille, *op. cit.*, t. I. liv. 3. Neutralité. Page 1443.

(2) T. Lawrence. Les Principes de Droit International « Neutralité », pag. 608.

de la faire détourner de son but traditionnel et de faire d'elle, non pas « le symbole de la paix » mais, tout au contraire un stimulant au recours à la violence et une prime à la violation du droit. En effet, l'Etat qui aurait été assuré de la neutralité absolue des autres Etats n'hésiterait pas à violer le Pacte de Paris, étant donné que l'application des règles de la neutralité lui permettrait son ravitaillement auprès des Etats étrangers au conflit.

La notion de la neutralité, se comprenait aussi autrefois, que la guerre restait licite, et qu'elle était considérée comme « res inter alios » ; c'est ce qui expliquait l'indifférence des Etats non partie au litige, indifférence qui se manifestait par l'état de neutralité. Désormais en présence d'une guerre que la loi internationale condamne et qui constitue par elle-même une violation d'un accord international, la notion de la neutralité ne se conçoit point, car aucun Etat ne peut se désintéresser du respect d'un traité auquel il a donné sa signature, de même qu'aucun Etat ne peut prétendre, par l'adoption d'une neutralité absolue, que « les deux belligérants ont un droit égal à son respect » (1).

Par le fait même de la conclusion du Pacte, les Etats signataires ont contracté l'obligation de

(1) Politis : le Pacte de Paris et le Problème du Désarmement. *Esprit International*, Octobre 1927, pag. 536.

veiller à son application (1), de même qu'à ne pas reconnaître comme égale « la cause des deux belligérants, puisqu'aux yeux de tous les Etats contractants, celui d'entre eux qui entreprend une guerre d'agression n'use plus d'un droit ; il viole la loi internationale » (2).

Enfin, la neutralité se justifiait par la survivance de la guerre comme moyen légal et normal de solution des conflits ; ce qui était en somme le corollaire de cette institution. Une fois que la guerre était considérée comme une prérogative de la souveraineté, elle était par ce fait même sensée comme juste. Or, par le Pacte de Paris, les Etats signataires renoncent à cette prérogative d'une façon définitive, et déclarent désormais toute guerre illégale, ce qui nous prive du besoin d'un critérium sur la légalité ou non de la guerre, sans lequel la neutralité pouvait paraître la solution la plus justificative.

La neutralité donc n'est plus juridiquement possible à la suite de la transformation des règles du Droit des Gens. A l'heure actuelle, elle est même dépourvue de base juridique, de fondement et d'utilité.

En outre, elle n'est plus moralement possible ni

(1) Les Démarches des grandes puissances, faites auprès des gouvernements des Soviets et de la Chine lors du conflit russo-chinois de 1929, illustrent cette argumentation.

(2) N. Politis. *op. cit.*, pag. 536.

pratiquement réalisable avec ses deux règles d'abstention et d'impartialité.

Vouloir se désintéresser d'un conflit qui éclatera en violation d'une loi internationale à la confection de laquelle on a participé, c'est mal s'acquitter de ses obligations. Bien mieux croiser les bras devant un conflit qui met en cause les statuts juridiques existants entre les nations c'est la forme la plus caractéristique d'encourager la disparition de ces statuts.

D'autre part, traiter de la même façon l'Etat qui viole une règle du droit et l'Etat qui défend cette règle est une chose inadmissible. Vouloir continuer à ravitailler le violateur du Pacte au même titre que la victime n'est plus de l'impartialité, mais de la « complicité » à la violation du droit.

En pratique même, la neutralité est problématique, non seulement à cause des infractions dont elle fait l'objet (la dernière guerre nous a fourni des exemples) ; mais par le fait que son champ d'application est fort restreint, vu que tous les Etats, membres de la S. D. N. et signataires du Pacte de Paris ne peuvent point se prévaloir de cette faculté (1).

Tout membre de la Société des Nations est obligé de faciliter l'exécution des lois de la collectivité contre le récalcitrant éventuel, comme dans la

(1) Voir « Les trois phases du Droit International » par Van Vollenhoven, page 65.

Société interne un bon citoyen doit faire tout son possible pour empêcher qu'un crime se commette, et devant le fait accompli, doit assister les magistrats pour la répression de ce crime (1). Les membres de cette Société ont, en effet, l'obligation de secourir la victime d'une agression en vertu de l'art. 10 et 16 du Pacte. Toutefois, il faut remarquer que l'efficacité de l'art. 16 du Conventant dépend en grande partie de l'attitude des nations qui ne sont pas encore membres de la S. D. N., et en particulier des Etats-Unis d'Amérique, qui, s'ils s'enfermaient dans une neutralité absolue, compromettraient par là même le succès des sanctions, et par conséquent le respect du droit. Nous avons démontré plus haut l'impossibilité morale d'une pareille éventualité, les résolutions de M. Burton et Capper nous donnent l'espoir que les Etats-Unis ne voudront jamais se faire les complices d'un Etat violateur du Pacte de Paris, dont ils furent un des principaux animateurs.

La neutralité, avec son double caractère d'abstention et d'impartialité est déjà passée dans l'histoire. Les membres de la S. D. N. signataires du Pacte de Paris se trouvent dépourvus juridiquement de la faculté de se prévaloir de cette institution qui pour eux n'existe plus. Quant aux autres

(1) John Westlake, *Traité de Droit International*, pag. 589.

Etats, la neutralité qu'ils peuvent à la rigueur invoquer, devrait se présenter sous une forme différente de celle qui fut traditionnelle ; elle se manifesterait par un traitement différentiel entre l'Etat violateur et l'Etat victime et une abstention de l'exercice de tous droits qui pourraient entraver l'action collective contre l'agresseur éventuel. On doit remarquer que ces nouvelles règles ne sont pas encore formulées d'une façon précise et nette ; elle ne lient pas encore juridiquement les Etats, mais il n'en est pas moins vrai qu'elles ont la même force que toute règle de droit dûment constatée, car, elles existent déjà dans la conscience juridique des peuples et elles n'attendent que le moment propice pour se concrétiser en règles positives (1).

Le respect du droit doit primer toute autre considération. L'Etat violateur de la légalité doit être dépourvu non seulement de tout appui positif, mais aussi de toute espérance de neutralité éventuelle qui pourrait le favoriser au mépris de l'ordre pacifique établi et du respect du droit.

« La neutralité n'est plus réalisable, ni souhaitable là où la paix du monde et la liberté des peuples sont en jeu. » (2)

(1) J. Spiropoulos « Théorie Générale du Droit International », pag. 39, Paris 1930.

(2) Wilson. Discours du 2 Avril 1917 « Le Temps » du même jour.

III

**L'HARMONISATION DU PACTE DE LA S. D. N.
AVEC LE PACTE DE PARIS**

Avant même que le Pacte de Paris fut signé, la question de sa compatibilité avec le Pacte de la S. D. N. fut posée, dans toute son ampleur et une discussion fort animée s'ensuivit à cet effet.

La mise « hors la loi » de la guerre préconisée par le Pacte de Paris pouvait paraître comme inconciliable avec le Pacte de la S. D. N., qui, non seulement ne supprime pas d'une façon générale le recours à la guerre, mais dans certains cas le prévoit, et même le permet comme moyen d'exécution forcée ou comme moyen de police internationale. Il est à remarquer que cette conception avait pour point de départ, le programme américain de la mise « hors la loi » de la guerre, programme qui, non seulement, ne se conciliait pas avec la Charte de Genève, mais qui manifestait même une hostilité marquée envers la S. D. N. En effet, la base de cette société repose en dernier ressort sur les sanctions de l'art. 16, c'est-à-dire, sur la contrainte militaire imposée par la collectivité ou en son nom ; par conséquent, toute mise « hors la loi » de la guerre devrait entraîner nécessairement la désorganisation du système de la S. D. N.

La coexistence de ces deux systèmes pouvait paraître à certains esprits comme inutile et même superflue.

En effet, le Pacte de Paris parvient d'un seul coup à l'idéal que la S. D. N. s'est chargée de réaliser, par étapes successives. On se demanda à quoi bon avoir une S. D. N. puisque la guerre pouvait être abolie par décret ? (1). Par contre, si la suppression de la guerre suppose une préparation lente et méthodique, une organisation internationale perfectionnée, alors, à quoi sert de proclamer un principe dont la sauvegarde réside dans son application, cette application ne pouvant être garantie que dans une société organisée.

Toutes ces appréhensions nous semblent peu fondées, et susceptibles d'une réfutation aussi facile que radicale.

Dans l'examen de la nature juridique du Pacte de Paris, nous avons conclu que cet Acte est loin de réaliser la mise hors la loi de la guerre d'après le système américain. En effet, le Pacte condamne le recours à la guerre en tant qu'instrument de politique nationale, ses signataires ayant pris l'engagement de renoncer définitivement à cette prérogative de leur souveraineté et de régler tous les différends par des moyens pacifiques.

(1) On peut objecter que l'œuvre de la S. D. N. est plus vaste qu'une limitation concernant uniquement le droit de guerre.

Cette renonciation à la guerre, ainsi comprise, n'affecte en rien les mesures collectives que la S. D. N. peut être amenée à prendre soit pour faire respecter une décision judiciaire, soit pour rappeler à l'ordre l'Etat violateur de ses engagements ; par conséquent, aucune opposition n'existe entre la renonciation générale et définitive à la guerre, en tant qu'instrument de politique nationale, et les obligations contractées à Genève.

Les deux Pactes ont un seul et même objet : la suppression de la guerre dans les rapports entre les peuples.

La S. D. N. n'a pas cru opportun ou possible d'atteindre dès sa constitution, son objectif principal et de supprimer toutes les possibilités d'un recours à la violence ; elle se contenta de s'arrêter à mi-chemin et de doter la société internationale d'une organisation technique capable de rendre le recours à la guerre pratiquement quasi impossible.

Le Pacte de Paris déclare l'illégalité de toute guerre et par là, il atteint de suite l'objectif principal.

Pouvons-nous conclure, de ce fait, à l'inutilité de la S. D. N. ? Certes non, car la proclamation d'un principe ne suffit en elle-même à assurer son application. En cas de crise, de violation de traité, il est certain que tous les yeux se tourneront vers Genève, car c'est là que se trouvent les organismes

susceptibles d'éviter ou d'arrêter un conflit, de même que la technique nécessaire pour lutter contre la guerre et pour garantir la paix. Donc, malgré la signature du Pacte de Paris, le centre de gravité international réside toujours à Genève.

Faut-il, par contre, proclamer l'inutilité du Pacte de Paris puisqu'à lui seul, il ne suffit pas à garantir le grand principe par lui proclamé ? Non plus, car la S. D. N. n'étant pas universelle, une tentative faite par elle en ce sens aurait rencontré des résistances — peu justifiées d'ailleurs — qui, cependant, auraient pu compromettre le résultat final de l'entreprise. En outre, le caractère organique de la S. D. N. aurait retardé la proclamation de la renonciation à la guerre, chose que le Pacte de Paris a réussi avec une rapidité extraordinaire et avec l'assentiment de presque toutes les nations du monde.

Loin donc, de se contredire, les deux Pactes se complètent réciproquement d'une façon fort heureuse. Les inconvénients et les insuffisances de l'un sont compensés par les avantages et les stipulations de l'autre.

Les fissures de l'art. 15, Par. 7 et 8 du Pacte de la S. D. N. par lesquelles un recours à la guerre restait licite, après un délai de trois mois, se trouvent comblées par l'engagement contracté dans

le Pacte de Paris de ne jamais recourir à la guerre sous aucun prétexte et dans n'importe quelle circonstance. Tous les cas de recours à la guerre qui étaient licites sous le régime du Covenant, ne sont plus admis depuis la conclusion du Pacte de Paris dont presque tous les signataires sont en même temps membres de la S. D. N.

Le Pacte de Paris, loin de porter atteinte à l'autorité morale de la S. D. N., sert au contraire à la renforcer. En effet, si une guerre venait à se produire en violation de tous les engagements internationaux contractés, le Conseil de la S. D. N. serait obligé d'intervenir en vertu des articles 11 et 15 du Covenant ; une pareille guerre, qui constituerait en même temps une violation du Pacte de Paris ne pourrait laisser indifférents les Etats-Unis qui, de leur côté, s'efforceraient de rétablir la paix et d'arrêter le conflit. Une collaboration, par conséquent nécessaire, s'établirait entre le Conseil de la S. D. N. et le gouvernement de Washington, en vue de protéger l'ordre pacifique établi, ce qui procurerait au Conseil de la S. D. N., avec l'assentiment des Etats-Unis une autorité et une compétence réellement universelles.

Il est vrai que si, au point de vue juridique, le Pacte de Paris ne change en rien l'application défectueuse des sanctions de l'art. 16 du Covenant à cause de l'absence des Etats-Unis de la S. D. N.,

cependant au point de vue moral et politique, quelque chose semble changé depuis la signature du Pacte. En effet, on ne pourra pas, en cas de guerre, envisager une neutralité absolue de la part des Etats-Unis ; cette neutralité aurait comme conséquence de paralyser l'action collective de la S. D. N. contre l'agresseur et d'encourager l'Etat violateur de ses engagements, à consommer son crime.

Le Pacte de Paris complète — nous l'avons déjà vu — d'une façon satisfaisante le Pacte de la S. D. N. ; le contraire est également vrai, à savoir que la S. D. N. sert à combler les principales lacunes que le traité multilatéral présente surtout à cause de son caractère inorganique. Le Pacte de Paris proclame le principe de la renonciation à la guerre et, par conséquent, de la solution pacifique des différends internationaux ; par contre, ce Pacte se désintéresse complètement de l'application pratique de ces principes et des garanties en cas de non-observation. Bien que cette lacune soit regrettable, elle ne peut changer en rien la valeur juridique de l'engagement pris par le Pacte dont l'application d'ailleurs pourrait être assurée par d'autres accords internationaux. En l'espèce, la S. D. N. offre le système le plus satisfaisant pour la solution des litiges, la mise en œuvre de son fonctionnement étant assurée par le fait que la presque totalité des signataires du Pacte de Paris sont membres de

l'Organisation internationale de Genève. En outre, l'art. 17 du Pacte de la S. D. N., prévoit, sous certaines conditions, l'application des règles de la S. D. N. aux Etats non-membres de la Ligue de Genève. En cas de recours à la guerre, c'est de nouveau la S. D. N. qui se chargera, en vertu de l'art. 16 de ses statuts de faire respecter le droit et de rétablir la paix. En définitive, le fonctionnement et la garantie du Pacte de Paris dépendent essentiellement de la S. D. N. qui offre les moyens nécessaires pour résoudre les conflits et le cas échéant les mesures susceptibles de faire respecter les engagements contractés.

Quant au fond, il n'existe, entre les deux Pactes, aucune incompatibilité juridique, bien au contraire, en pratique, ils se complètent réciproquement.

Toutefois, la renonciation à la guerre stipulée dans le Pacte de Paris, signé à la quasi-unanimité des Etats civilisés, devrait être incorporée dans la Charte de Genève, dont presque tous les membres ont adhéré au Pacte (1), et ont contracté par là même, l'obligation de ne jamais recourir à la guerre. En outre, une garantie d'ordre moral milite en faveur de l'harmonisation des deux traités en ce sens que la guerre, une fois condamnée, ne devrait plus figurer dans aucun accord international

(1) L'Argentine, Bolivie, Colombie, Paraguay, Salvador, Uruguay n'étaient pas signataires du Pacte.

antérieur ou postérieur au Pacte, toute stipulation contraire devenant caduque ipso jure. Enfin, la persistance de l'institution de la guerre dans le Pacte de la S. D. N. pourrait soulever certaines interprétations susceptibles de porter atteinte à l'application de l'art. 16. En effet, le Pacte de la S. D. N. distingue les guerres licites et les guerres illicites ; pour ces dernières seules, les sanctions de l'art. 16 sont applicables. Depuis la signature du Pacte de Paris, toute guerre est déclarée illicite ; or, l'art. 16 s'applique-t-il à toutes les guerres en général ?

En outre, l'Etat qui se conforme à une décision judiciaire est à l'abri de toute attaque ; bien mieux, il possède la faculté, stipulée dans le Pacte de la S. D. N., de faire exécuter par ses propres moyens la sentence rendue en sa faveur. Cette faculté est-elle encore légalement possible depuis la signature du Pacte de Paris ? Bref, il y avait tout intérêt à ce que les deux Pactes fondamentaux, appelés à régir les relations entre les peuples soient même dans la forme d'une harmonie complète. Toutes ces considérations ont montré la nécessité d'une révision du Pacte de la S. D. N. afin de l'harmoniser avec le nouveau principe de la renonciation à la guerre adopté à Paris (1).

(1) N. Ito. *Revue Politique et Parlementaire*, 10 Juillet 1930, pag. 14. « Le Pacte de Paris et le Pacte de la S. D. N. ». Dans

Dans la X^e Assemblée de la S. D. N. en 1929, à la suite des déclarations faites par les chefs des délégations tendant à réviser le Pacte de la S. D. N. dans ce sens, deux projets (1) de résolution furent déposés, l'un par la délégation britannique et l'autre par la délégation péruvienne.

Sur la proposition de la première Commission, la X^e Assemblée vota une résolution par laquelle elle invita le Conseil à nommer un Comité de onze membres afin de procéder à la révision des Art. 1^{er} et 15 du Pacte car « il est désirable que les dispositions du Pacte n'accordent plus aux membres de la S. D. N. le droit d'avoir recours à la guerre dans le cas où il a été renoncé à ce droit en vertu des dispositions du Pacte de Paris.... » (2).

Le Comité des onze membres siégea à Genève

cet article, la question de l'opportunité de l'harmonisation des deux Pactes est fort controversée. En effet, le caractère inorganique du Pacte de Paris, l'imprécision de ses stipulations, le fait que tous les signataires ne font pas partie de la S. D. N. et que, par contre, tous les membres de la S. D. N. ne sont point signataires du Pacte de Paris, rendent l'harmonisation de ces Pactes, au point de vue technique « très difficile sinon impossible ». M. Ito conclut sur l'utilité même de la coexistence des deux Pactes « En conservant ces deux Pactes, dit-il, l'un à côté de l'autre, la paix du monde jouit d'une double garantie, de deux sauvegardes, tandis qu'elle n'aurait qu'une garantie si l'on s'obstine à les combiner en un seul document ».

(1) M. Cornejo (Pérou) Hymans (Belgique), Briand (France), Henderson (Grande-Bretagne), Voldemaras (Lithuanie), Venizelos (Grèce), Stressman (Allemagne), Motta (Suisse), Mironesco (Roumanie). Voir leur discours au n° officiel, C. 499. M. 163 1929 V. Publication de la S. D. N.

(2) Rapport du Comité pour l'amendement du Pacte de la S. D. N. en vue de le mettre en harmonie avec le Pacte de Paris. Voir « questions juridiques » 1930. N° 2. officiel A. 8 1930. V.

sous la présidence de M. Scialoja, du 25 Février au 5 Mai 1930, date à laquelle il publia son rapport.

Bien que la tâche du Comité fut minutieusement limitée, car la révision devait porter uniquement sur les articles du Pacte qui prévoyaient ou autorisaient un recours à la guerre — malgré l'avis contraire de certaines personnes qui voulaient procéder à cette occasion à une révision générale du Pacte — elle n'en restait pas moins extrêmement délicate et difficile. L'insertion de la renonciation à la guerre dans un système organique formant un tout, ne pouvait se produire sans susciter de sérieuses appréhensions chez certains gouvernements, ou sans s'exposer au danger de voir porter atteinte au caractère organique de la S. D. N. Il faut rendre justice à l'œuvre du Comité qui s'acquitta de sa tâche d'une façon aussi heureuse que rapide, tout en restant fidèle à la mission que le Conseil et l'Assemblée de la S. D. N. lui avaient assigné.

Deux questions préliminaires se posèrent, à savoir : d'abord, dans quelle mesure les membres de la S. D. N. ont le droit d'interpréter le Pacte de Paris, ceci parce que l'harmonisation des deux Pactes devrait amener une interprétation des différentes stipulations du nouveau traité ; et d'autre part, s'il y avait opportunité à procéder à l'harmonisation de ces deux Pactes.

L'opinion ci-dessus fut soutenue par M. Cohn

(Danemark) qui représentait le point de vue des Etats Scandinaves. Il prétendait, en effet, que d'après l'adage « ejus est interpretari cujus est condere » le Pacte de Paris ne pourrait être interprété sans la collaboration de tous les signataires. Or, les Etats-Unis d'Amérique, la Turquie et l'U. R. S. S. ne faisaient pas partie de la S. D. N. laquelle de ce fait perdait le droit d'interpréter ce Pacte.

Cet argument nous semble très peu fondé. En effet, il ne s'agirait pas d'une interprétation officielle du Pacte de Paris qui engagerait tous les signataires, mais simplement d'un examen qui aurait permis aux signataires du Pacte de Paris et membres de la S. D. N. de se fixer sur le point de savoir si leurs obligations, découlant du Pacte de la S. D. N., subiraient, et dans quelle mesure, des transformations à la suite de la conclusion du Pacte de Paris (1).

Ceci est d'autant plus juste que chaque signataire du Pacte a la possibilité d'interpréter les stipulations de ce dernier ; or, cette faculté accordée séparément à chaque Etat ne pouvait être refusée à un groupement d'Etats, tel que la S. D. N.

Il en résulte que les membres de la S. D. N. sont

(1) Gallus. Pages 25 et 26. La mise en harmonie du Pacte de la S. D. N. avec le Pacte de Paris. R. G. D. S. P. Janvier 1930, p. 29.

compétents pour procéder à l'harmonisation de ces deux Pactes sans toutefois obliger les Etats ne faisant pas partie de la S. D. N. Une fois la question de compétence réglée on se demanda s'il est opportun et utile de procéder à une pareille harmonisation ?

Sur ce point aussi, M. Cohn présenta ses objections en les fondant principalement sur le fait que l'incorporation du Pacte de Paris dans le Pacte de Genève aurait pour conséquence d'élargir le champ d'application des sanctions prévues par l'art. 16. Et une pareille extension, surtout des sanctions militaires, paraît aux yeux des Etats scandinaves comme une violation aussi bien de l'esprit du Pacte de Paris que du Pacte de la S. D. N.

Ce point de vue correspond exactement à la conception anglo-saxonne de l'organisation de la paix, qui est en opposition manifeste avec l'esprit latin qui voit dans l'application des sanctions militaires le moyen préventif le plus efficace contre la violation des traités, de même que la garantie extrême du respect du droit.

En outre, une autre question se pose, à savoir s'il fallait insérer, purement et simplement les deux articles du Pacte de Paris dans le Pacte de la S. D. N. ou bien s'il était préférable de fusionner dans

les articles du Pacte de la S. D. N. le principe proclamé par le Pacte de Paris (1). Cette dernière solution fut, à juste titre préférée, car elle répondait mieux à la nature spécifiquement organique du Pacte de la S. D. N. Une insertion pure et simple des articles du Pacte de Paris, n'aurait eu d'autre effet que d'aggraver les difficultés d'une interprétation exacte des dispositions du Covenant qui, déjà, n'est pas, par lui-même, d'une clarté sans reproches (2).

Le Comité observa avec raison que supprimer le recours à la guerre toutes les fois que celui-ci restait possible dans le Pacte de la S. D. N. était un travail insuffisant, bien que nécessaire. Dans une société organisée, supprimer la légalité du recours à la violence sans donner le moyen pacifique garantissant la solution définitive des conflits, est une œuvre fort incomplète. A ce propos, la question de l'arbitrage se posa dans toute son ampleur. Cependant, tout en recommandant au Conseil une pareille procédure, le Comité ne crut pas être autori-

(1) Cette suggestion fut soutenue par les Etats scandinaves afin d'éviter l'extension, d'après eux fâcheuse, des sanctions militaires de l'art. 16.

(2) Gallus *op. cit.*, page 23. La proposition scandinave tendant à incorporer dans un article 17 bis du Pacte de la S. D. N., les stipulations du Pacte de Paris aurait pour conséquence fâcheuse, de créer dans le Pacte de la S. D. N. deux sortes de « guerres illicites », les unes sanctionnées et les autres dépourvues de toute sanction. Dans le même sens, M. Rollin et Butler cités par Gallus.

sé à procéder lui-même à cette transformation. A part le préamule, la révision à effectuer porta sur les articles 12, par. 1, 13, par. 4, 15, part. 6, 7, en ajoutant un nouveau paragraphe 7 bis. Les autres articles du Pacte furent discutés et commentés sans toutefois que le Comité crut nécessaire de les amender.

Le première modification nécessaire à apporter au Covenant pour le mettre en harmonie avec le Pacte de Paris était d'insérer la « renonciation à la guerre » dans le Préambule, qui dans sa rédaction actuelle oblige seulement les parties à accepter certaines obligations « de ne pas recourir à la guerre » ; il en résultait donc que la guerre restait possible dans certains cas.

Depuis la signature du Pacte de Paris, les membres de la S. D. N. ont élargi leur obligation de ne pas recourir à la guerre en renonçant définitivement à ce moyen en tant qu'instrument de leur politique nationale ou comme moyen de solution des conflits entre nations. Cette renonciation devait figurer dans le préambule de la Charte de Genève. A cet effet le Comité proposa la rédaction suivante : « d'accepter l'obligation de ne pas recourir à la guerre ». Un membre du Comité suggéra l'insertion des articles 1 et 2 du Pacte de Paris dans le Préambule du Pacte de la S. D. N. afin de rendre la renonciation à la guerre plus claire et plus frap-

pante. Toutefois, le Comité se réserva d'exprimer cette idée dans l'art. 12 du Pacte de la S. D. N. En effet, c'est bien dans cet article que devaient être fusionnés les principes du Pacte de Paris. Le paragraphe premier de cet article dit : « Tous les membres de la Société conviennent que s'il s'élève entre eux un différend susceptible d'entraîner une rupture, ils le soumettront soit à la procédure d'arbitrage ou à un règlement judiciaire, soit à l'examen du Conseil. Ils conviennent encore qu'en aucun cas, ils ne doivent recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois après la décision arbitrale ou judiciaire, ou le rapport du Conseil ». Il est clair que la seule contradiction existante avec le Pacte de Paris portait sur la dernière phrase de ce paragraphe qui établissait le moratoire de trois mois ; par conséquent, sa suppression aurait suffi pour mettre cet article en harmonie avec le principe de la renonciation à la guerre.

Le Comité, cependant, a cru utile d'aller plus loin et procéda à une révision plus radicale de l'art. 12 afin d'y insérer les deux idées contenues dans le Pacte de Paris, à savoir, la renonciation à la guerre et la solution pacifique des conflits internationaux. A cet effet, il proposa la rédaction suivante : « Tous les membres de la Société conviennent que s'il s'élève entre eux un différend suscep-

tible d'entraîner une rupture, ils n'emploieront, pour le régler, que des moyens pacifiques. Si le désaccord persiste, le différend sera soumis soit à la procédure d'arbitrage ou à un règlement judiciaire, soit à un examen du Conseil. Les membres de la Société conviennent qu'en aucun cas, ils ne recourront à la guerre pour la solution de leurs différends ». Il est à signaler que ce nouveau texte pose dans une première phrase le principe de la solution pacifique des conflits, par tout moyen jugé opportun par les parties, emprunté à l'art. 2 du Pacte de Paris ; dans un deuxième paragraphe, il énumère les moyens pacifiques offerts par le Covenant, et enfin dans un troisième, il stipule le principe de la renonciation à la guerre. La transformation du paragraphe premier de l'art. 12, qui permet l'insertion sous une forme concrète des idées du Pacte de Paris dans le Covenant de Genève, a pour conséquence d'appliquer les sanctions de l'art. 16 à tout Etat qui recourt à la guerre et par là-même accorde indirectement une sanction efficace au Pacte de Paris.

A la suite de la nouvelle rédaction du paragraphe premier de l'art. 12, certains ont proposé la suppression du deuxième, ainsi conçu : « Dans tous les cas prévus par cet article, la décision arbitrale ou judiciaire doit être rendue dans un délai raisonnable et le rapport du Conseil doit être établi dans

les 6 mois à dater du jour où il aura été saisi du différend » étant donné que, d'après eux, la suppression du moratoire pacifique faisait perdre tout intérêt pratique aux délais ci-dessus mentionnés. La vérité est que ce paragraphe n'est pas incompatible avec le Pacte de Paris ; bien mieux, il répond au besoin de célérité qui doit guider tous les actes de la société internationale ; par conséquent, aucune révision ou suppression n'est utile (1).

Le Paragraphe 4 de l'art. 13 fut l'objet de longues discussions à cause de l'importance capitale qu'on accorde, à juste titre, à l'exécution des sentences dans toute société organisée. Ce paragraphe semble être en opposition manifeste avec les engagements assumés par le Pacte de Paris. « Les membres de la Société, disait-il, s'engagent à exécuter de bonne foi les sentences rendues et à ne pas recourir à la guerre contre tout membre de la société qui s'y conformera. Faute d'exécution de la sentence, le Conseil propose les mesures qui doivent en assurer l'effet ». Il est évident que le recours à la guerre prévu par cet article devrait être supprimé étant donné que depuis la signature du Pacte

(1) Rafaël Erich « L'harmonie à établir entre le Pacte de la S. D. N. et le Pacte de Paris », *Revue de D. International et de Législation Comparée*, Année 1930, n° 4, page 329. Il est à remarquer que l'art. 12 tel qu'il serait amendé laisse subsister la controverse sur la légitimité de certaines mesures de coercition qu'on appelle tantôt pacifiques et tantôt « non-pacifiques » et cela s'explique, par le fait que l'interdiction de la guerre, telle qu'elle est stipulée dans le Pacte de Paris, est une *lex imperfecta*.

de Paris, aucun recours à la violence n'est possible aussi bien contre l'Etat qui refuse de s'y conformer qu'en faveur de l'Etat au profit duquel cette sentence est prononcée ; ce dernier perd, en effet, le droit de la faire exécuter par la force. De là on aperçoit la grosse lacune que le Pacte de Paris ouvre dans le corps même de la S. D. N. à propos de l'exécution des sentences (1).

Deux moyens restaient possibles pour réparer ce mal. Le premier consistait dans l'obligation prise de la part des membres de la Société de ne rien entreprendre contre l'Etat qui se conforme à une sentence, et le second à accorder au Conseil les moyens nécessaires pour faire respecter les décisions judiciaires.

Ces considérations ont amené le Comité à proposer la rédaction suivante du paragraphe 4 de l'art. 13 : « Les membres de la Société s'engagent à exécuter de bonne foi les sentences rendues et à n'entreprendre aucune action contre tout membre de la Société qui s'y conformera. Faute d'exécution de la sentence, le Conseil propose les mesures de tous ordres qui doivent en assurer l'effet, les voix des représentants des parties n'étant pas comptées. » Le mot « guerre » est remplacé par le mot

(1) En effet, la renonciation stipulée dans le Pacte de Paris se rapporte à toute guerre individuelle, même lorsqu'elle a pour but l'exécution d'une sentence arbitrale ou judiciaire.

« action », par conséquent, les membres s'engagent à ne rien faire contre l'Etat qui se conforme à la sentence, et a contrario, l'Etat en faveur duquel la sentence est prononcée peut perdre toutes les mesures nécessaires pour faire exécuter la sentence sans toutefois recourir à la guerre, car il a renoncé à ce droit dans le Pacte de Paris. Dans le cas où l'Etat contre lequel la sentence est rendue persiste dans son attitude négative, le Conseil de la S. D. N. propose les mesures nécessaires pour en assurer l'effet. Mais quelles sont ces mesures ? Le Comité a cru opportun de laisser toute liberté d'action au Conseil pour le choix des mesures propres à faire respecter une décision judiciaire.

Ces mesures peuvent varier, suivant les circonstances et la gravité de la résistance de l'Etat récalcitrant, depuis un simple blâme jusqu'à une action collective.

Certains membres du Comité suggéraient de remplacer les termes : « le Conseil propose » par « le Conseil détermine », afin de montrer le caractère impératif de cette obligation, d'autant plus que le Conseil peut, non seulement proposer des mesures, mais en prendre lui-même contre un Etat récalcitrant. Il nous semble qu'en l'espèce il n'y a qu'une différence de mots sans grande importance pratique. Bien mieux, le Conseil dans ce cas particulier s'adresse aux membres qui ne font

pas partie du litige ; or, il est difficile de procéder par véritable injonction.

Les mesures du Conseil doivent être prises à l'unanimité sans toutefois compter les voix des parties en cause. Cette spécification est indispensable pour rendre possible en pratique une intervention du Conseil. Certains proposèrent même que le Conseil statuât à la majorité des voix lorsqu'il s'agit de prendre des mesures propres à faire respecter une sentence. En faveur de cette idée, ils ont invoqué que dans pareils cas, le Conseil ne prend pas une décision sur le fond du litige, la sentence étant déjà prononcée, mais il est seulement appelé à prendre des mesures propres à faire respecter l'autorité de la chose jugée ; l'opposition donc d'un seul Etat pourrait réduire à l'impuissance le Conseil pour le plus grand tort de la justice et de l'Ordre public.

Le Comité ne se laissa pas influencer par une pareille argumentation et se maintint à la règle de l'unanimité, en précisant toutefois que les voix des parties en cause ne comptent pas dans le calcul. C'est au Conseil lui-même, d'ailleurs, qu'appartient, en vertu de l'art. 5 du Pacte, le droit de statuer à l'unanimité ou à la majorité suivant qu'il se prononce sous forme de procédure ou non (1).

Il est vrai que le fait d'enlever à un Etat le

(1) Voir l'art. 5 du Pacte de la S. D. N.

droit de faire exécuter, le cas échéant, par la force même, une sentence rendue en sa faveur, sans, par contre, lui donner la certitude que la collectivité se chargera elle-même de cette exécution est une chose fort grave autant que dangereuse (1). En effet, comment peut-on laisser sans sanctions un droit, et comment admettre qu'un Etat qui a pour lui le droit se trouve dans une position inférieure par rapport à l'Etat de mauvaise foi ? Si cette lacune est à la rigueur possible dans un acte à caractère inorganique tel que le Pacte de Paris, elle devient inadmissible dans le Pacte de la S. D. N. qui constitue un système bien équilibré et complet tant au point de vue de la procédure pacifique que des moyens susceptibles d'assurer l'exécution des solutions préconisées.

Une situation pareille ne risque-t-elle pas de faire discréditer la justice et de troubler la paix ? L'Etat qui renonce au droit de faire exécuter le cas échéant une sentence, ne fait rien d'autre que de remettre ce droit entre les mains de la collectivité, laquelle doit pourvoir à son application. En l'espèce, le Conseil de la S. D. N. est appelé à prendre toutes les mesures propres à faire exécuter une sentence. Or, la règle de l'unanimité risque de paralyser une intervention de ce genre, l'opposition d'un seul membre étant capable de produire un déni de jus-

(2) Gallus, *op. cit.*, page 29.

tice. Entre le danger de voir écarter la règle de l'unanimité par ce cas particulier, et le danger de discréditer la justice et de troubler la paix, aucune hésitation, à notre sens, n'est permise.

Si le Comité, pour le succès final de sa mission, a cru opportun de ne pas procéder à cette transformation, l'Assemblée de la S. D. N. doit examiner cette question, car l'exécution de la sentence dans une société organisée doit être assurée de toute façon et moyennant n'importe quel sacrifice.

Après l'art. 13, l'art. 15 fut l'objet d'une étude approfondie et celà à juste titre, étant donné que, dans cet article le recours à la guerre restait dans plusieurs cas, légal. Le Paragraphe 6 de l'art. 15 dit : « Si le rapport du Conseil est accepté à l'unanimité, le vote des représentants des parties ne comptant pas dans le calcul de cette unanimité, les membres de la Société s'engagent à ne recourir à la guerre contre aucune partie qui se conforme aux conclusions du rapport ». M. D. S. l'expliquait

Il est évident que cette rédaction ne cadrerait pas du tout avec le nouveau principe de la renonciation à la guerre, car elle laissait implicitement la possibilité du recours à la guerre contre l'Etat qui ne se conforme pas aux recommandations du Conseil et dans le cas où les deux parties refusent les recommandations du Conseil. Pour combler ces deux fissures, le Comité propose la disposition

suivante : « si le rapport du Conseil est accepté à l'unanimité, le vote des représentants des Parties ne comptant pas dans cette unanimité, les membres de la Société conviennent de se conformer aux conclusions du rapport. Faute d'exécution de la recommandation, le Conseil propose les mesures propres à en assurer l'effet ». On voit, du premier coup, la transformation capitale ; le rapport voté à l'unanimité devient obligatoire pour tous les membres de la Société, au même titre qu'une sentence. Cette assimilation entre une recommandation et une sentence fut longuement combattue du fait que la mission du Conseil est moins de faire exécuter ses décisions, que de régler les conflits et aplanir les difficultés. Malgré cela, la nouvelle rédaction est beaucoup plus claire et plus logique que la première, car un rapport unanime doit lier tous les membres de la Société, le contraire aurait pour conséquence de mettre en cause l'autorité et le prestige de la S. D. N.

Le Conseil, en cas d'inexécution est appelé à prendre, comme dans l'article 13, les mesures propres à en assurer l'effet.

Le paragraphe 7 du même article 15, prévoit le cas où le Conseil ne réussit pas à faire accepter son rapport à l'unanimité « les membres de la société, dit-il, se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit

et de la justice », en d'autres termes, dans ce cas, le recours à la guerre restait légal une fois le délai de trois mois écoulé.

A la suite de la renonciation à la guerre, on se trouvait dans une situation paradoxale ; d'un côté, en cas de non-unanimité, le recours à la guerre devenait illicite, d'autre part, aucun moyen en échange n'existait pour régler le conflit. Une pareille lacune dans un système organique tel que celui de la S. D. N. est fort regrettable et risque de bouleverser toute l'économie du Pacte. Le seul remède était l'adoption de l'arbitrage obligatoire. Toutefois, le Comité n'a pas cru devoir aller aussi loin, il se contenta de proposer la rédaction suivante : « dans le cas où le Conseil ne réussit pas à faire accepter son rapport par tous les membres autres que les représentants de toutes parties au différend, il recherche la procédure la mieux appropriée dans la circonstance, et la recommande aux parties » (1). Il est entendu que le succès final de cette recommandation dépend uniquement de la volonté des parties, cependant, une fois la procédure acceptée, le Conseil dispose de tous les moyens nécessaires pour la faire aboutir. Le véritable remède

(1) La procédure recommandée par le Conseil n'est pas obligatoire pour les parties, toutefois, elle a une autorité morale. La majorité du Conseil suffit, bien que dans ce cas, le Conseil peut se trouver unanime à recommander une procédure, alors qu'il ne l'eût pas été pour l'imposer.

de à cette situation est l'adoption de l'Acte Général qui prévoit toutes les procédures pacifiques, y compris l'arbitrage obligatoire (1).

La renonciation à la guerre, dans une société organisée doit être accompagnée d'un système complet prévoyant différents modes pour résoudre pacifiquement les conflits, autrement cette renonciation risque de rester lettre morte ou de porter préjudice aux Etats de bonne foi.

La suppression de la guerre doit, en outre, avoir pour conséquence la multiplication des recours pacifiques. A cet effet, M. Cornejo proposa d'accorder la faculté au Conseil de la S. D. N. de « renoncer — toujours à l'unanimité — quand il le jugera bon, à l'obligation de transporter dans l'Assemblée, la division de ses membres siégeant au Conseil ». En d'autres termes, le Conseil pourra, en cas de divergence de vues, porter les différends devant l'Assemblée, en renonçant d'avance au privilège accordé aux membres du Conseil en vertu du paragraphe 10 de l'art. 15, qui exige, pour l'adoption d'une décision à l'Assemblée, l'unanimité du Conseil et la majorité de l'Assemblée.

Le Comité n'a pas cru nécessaire de s'arrêter à cette proposition qui, à son avis, dépassait le cadre de sa compétence, toutefois, il faut avouer que

(1) Le 21 Mai la France, l'Angleterre et l'Italie ont signifié leur adhésion à cet Acte.

la proposition de M. Cornejo est digne d'une attention toute particulière du fait que la multiplication des recours pacifiques sont utiles pour le respect de l'idée de renonciation à la guerre ; en outre, le préjudice que cette procédure semble porter aux membres du Conseil n'existe pas en fait une fois que la renonciation à leur privilège sera prise à l'unanimité des voix, par conséquent chaque Etat, membre du Conseil, peut en temps utile, élever son veto contre cette procédure.

Pour remédier au système incomplet du règlement des conflits internationaux, tels qu'ils se présentent depuis la renonciation à la guerre, le Comité proposa un nouveau paragraphe 7 bis, dans l'art. 15, ainsi conçu « A tout moment de la procédure d'examen, le Conseil peut, soit à la requête d'une des parties, soit d'office, demander à la Cour Permanente de Justice Internationale un avis consultatif sur les points de droit relatifs aux différends. Cet avis peut être demandé sans qu'il soit besoin d'un vote unanime du Conseil ».

L'utilité de ce texte est primordial dans le cas où des divergences de vue empêchent le Conseil de prendre une décision unanime ; les questions de droit seront éclaircies, par cette nouvelle procédure, un règlement deviendra plus facile à cause de l'ajournement même du conflit en un moment où les esprits seront plus calmes.

Certains membres du Conseil proposèrent que les avis consultatifs soient demandés sans l'intermédiaire du Conseil, ce qui modifierait la nature propre de la procédure pour avis, ou bien, que ces avis soient demandés aussi bien à la Cour Permanente qu'à un Comité de Juristes. Toutes ces suggestions furent rejetées. Par contre, la discussion fut très importante à propos de l'innovation que ce nouveau paragraphe présentait par le fait qu'il admettait le recours à la procédure pour avis à la suite d'une décision du Conseil prise à la majorité seulement des voix. Il est vrai que cette innovation ne concerne que les avis consultatifs demandés au cours de la procédure de l'art. 15, toutefois, il n'en reste pas moins d'une importance capitale.

Le paragraphe 7 bis peut présenter une utilité considérable, toutefois, son adoption définitive par l'Assemblée de la S. D. N. n'est pas assurée, du fait que certains membres du Conseil s'en tinrent d'une façon rigide à la règle de l'unanimité.

Avec l'adoption du nouveau paragraphe, le Comité a terminé son travail de révision et d'harmonisation du Pacte de la S. D. N., avec le Pacte de Paris, quoique plusieurs suggestions furent présentées par la suite au cours de l'examen des autres articles.

Un membre proposa la suppression du paragraphe 15 de l'art. 8, qui soustrait à l'examen du Con-

seil les affaires domestiques, comme contraire à l'art. 2 du Pacte de Paris. Un autre suggéra la transformation du paragraphe 10 du même article, afin d'enlever le privilège accordé aux membres du Conseil pour le vote à l'intérieur de l'assemblée de la S. D. N.

L'article 16 ne souleva aucune objection, toutefois, la réserve émise à propos de la révision de l'article 12 fut de nouveau formulée. A propos de l'art. 17, on proposa l'insertion d'un nouvel alinéa pour protéger un membre de la S. D. N. victime d'agression d'un Etat non-membre à qui le Conseil n'avait pas le temps d'envoyer l'invitation nécessaire (1).

La modification proposée qui présente un intérêt plus important est celle relative à l'article 18 du Pacte. En effet, d'après cette conception, le secrétariat devait refuser l'enregistrement des traités conclus en violation du Pacte de Paris. On voit par là l'importance capitale d'une pareille modification, cependant, plusieurs objections furent formulées, notamment quant au caractère de l'enregistrement et à la capacité du secrétariat de se charger d'une pareille mission ; l'enregistrement d'un traité par la S. D. N. ne signifie point une approbation ou une désapprobation de ses stipulations ; il a simplement pour objet la publicité de

(1) Voir article Rafaël Erich, *op. cit.*, pag. 833.

l'accord. En outre, le secrétariat n'a pas mission ni capacité d'examiner le fond d'un traité ; un tel examen est en dehors de sa compétence.

Malgré ces justes observations, il nous semble que le principe de la non-reconnaissance des traités résultant de la violation du droit international est un principe qui doit dominer les relations contemporaines entre les peuples.

Evidemment, ce n'est pas là le travail du Comité, il n'en reste pas moins vrai que l'insertion dans le Pacte de la S. D. N. d'une pareille idée est fort souhaitable, pourvu qu'elle n'atténue en rien la valeur et l'efficacité de l'art. 16.

L'harmonisation du Covenant avec le Pacte de Paris est une œuvre aussi utile que difficile.

Il faut rendre cette justice au Comité chargé de cette harmonisation, qu'il s'est exécuté de sa tâche d'une manière fort heureuse. Peut-on en conclure que son œuvre échappe à tout reproche ? Evidemment non. Sur certains points, l'œuvre du Comité souffre d'une timidité inexplicable, sur d'autres la témérité dépasse les limites de la réalisation pratique d'aujourd'hui.

Les travaux de la XI^e Assemblée de la S. D. N. nous prouvent les difficultés pratiques qu'une harmonisation des deux Pactes souleva parmi les membres d'une même Société. La solution de la question fut ajournée à l'année prochaine afin de per-

mettre au Conseil de tenir compte des suggestions de certains gouvernements faites à propos de la discussion sur le rapport du Comité chargé de présenter un projet sur l'harmonisation des deux Pactes (1).

Vu le Président :

J. BASDEVANT.

Vu le Doyen :

H. BERTHÉLEMY

VU ET PERMIS D'IMPRIMER,

Le Recteur de l'Académie de Paris :

S. CHARLETY.

(1) Voir à cet égard l'article de M. Ito. *Revue Parlementaire et Politique* 1930.

ANNEXE

TEXTE DU PACTE DE PARIS

Le Président du Reich Allemand, le Président des Etats-Unis d'Amérique, Sa Majesté le Roi des Belges, le Président de la République Française, Sa Majesté le Roi de la Grande-Bretagne, d'Irlande et des Dominions Britanniques au delà des Mers, Empereur des Indes, Sa Majesté le Roi d'Italie, Sa Majesté l'Empereur du Japon, le Président de la République de Pologne, le Président de la République Tchécoslovaque.

Ayant le sentiment profond du devoir solennel qui leur incombe de développer le bien-être de l'humanité ;

Persuadés que le moment est venu de procéder à une franche renonciation à la guerre comme instrument de politique nationale afin que les relations pacifiques et amicales existant actuellement entre leurs peuples puissent être perpétuées ;

Convaincus que tous changements dans leurs relations mutuelles ne doivent être recherchés que par des procédés pacifiques et être réalisés dans l'ordre et dans la paix, et que :

toute Puissance signataire qui chercherait désormais à développer ses intérêts nationaux en recourant à la guerre devra être privée du bénéfice du présent Traité ;

Espérant que, encouragées par leur exemple, toutes les autres nations du monde se joindront à ces efforts humanitaires et, en adhérant au présent Traité dès qu'il entrera en vigueur, mettront leurs peuples à même de profiter de ses bienfaisantes stipulations, unissant ainsi les nations civilisées du monde dans une renonciation commune à la guerre comme instrument de leur politique nationale ;

Ont décidé de conclure un Traité et, à cette fin, ont désigné comme leurs Plénipotentiaires respectifs, savoir :

Le Président du Reich Allemand :

M. le Docteur Gustave STRESEMANN, Ministre des Affaires Etrangères.

Le Président des Etats-Unis d'Amérique :

L'Honorable Frank B. KELLOGG, Secrétaire d'Etat ;

Sa Majesté le Roi des Belges :

M. Paul HYMANS, Ministre des Affaires Etrangères ;

Le Président de la République Française :

M. Aristide BRIAND, Ministre des Affaires Etrangères ;

Sa Majesté le Roi de Grande Bretagne, d'Irlande et des territoires Britanniques au delà des Mers, Empereur des Indes :

Pour la Grande Bretagne et l'Irlande du Nord et toutes les parties de l'Empire Britannique qui ne sont pas individuellement Membres de la Société des Nations :

Le Très Honorable Lord CUSHENDUN, Chancelier du Duché de Lancastre, Secrétaire d'Etat pour les Affaires Etrangères par intérim ;

Pour le Dominion du Canada :

Le Très Honorable William Lyon MACKENSIE KING, Premier Ministre et Ministre des Affaires Extérieures ;

- Pour le Commonwealth d'Australie :
L'Honorable Alexander John Mc LACHLAN, Membre du Conseil
Exécutif Fédéral ;
- Pour la Dominion de Nouvelle-Zélande :
L'Honorable Sir Christopher James PARR, Haut-Commissaire
de la Nouvelle-Zélande en Grande Bretagne ;
- Pour l'Union de l'Afrique du Sud :
L'Honorable Jacobus Stephanus SMIT, Haut-Commissaire de
l'Union de l'Afrique du Sud en Grande Bretagne ;
- Pour l'Etat libre d'Irlande :
M. William Thomas COSGRAVE, Président du Conseil Exécutif ;
- Pour l'Inde :
Le Très Honorable Lord CUSHENDUN, Chancelier du Duché de
Lancastre, Secrétaire d'Etat pour les Affaires Etran-
gères, par intérim ;
- Sa Majesté le Roi d'Italie :
Le Comte Gaetano MANZONI, Son Ambassadeur Extraordinaire
et Plénipotentiaire à Paris ;
- Sa Majesté l'Empereur du Japon :
Le Comte UCHIDA, Conseiller privé ;
- Le Président de la République de Pologne :
M. A. ZALESKI, Ministre des Affaires Etrangères ;
- Le Président de la République Tchécoslovaque :
M. le D^r Edouard BENÈS, Ministre des Affaires Etrangères,
qui après s'être communiqué leurs pleins pouvoirs, reconnus
en bonne et due forme, sont tombés d'accord sur les articles
suivants :

ARTICLE I.

Les Hautes Parties contractantes déclarent solennelle-
ment, au nom de leurs peuples respectifs, qu'elles condam-
nent le recours à la guerre pour le règlement des différends
internationaux et y renoncent en tant qu'instrument de poli-
tique nationale dans leurs relations mutuelles.

ARTICLE II.

Les Hautes parties contractantes reconnaissent que le règlement ou la solution de tous les différends ou conflits, de quelque nature ou de quelque origine qu'ils puissent être, qui pourront surgir entre elles, ne devra jamais être recherché que par des moyens pacifiques.

ARTICLE III.

Le présent traité sera ratifié par les Hautes Parties contractantes désignées dans le Préambule, conformément aux exigences de leurs Constitutions respectives, et il prendra effet contre elles dès que tous les instruments de ratification auront été déposés à Washington.

Le présent traité, lorsqu'il aura été mis en vigueur ainsi qu'il est prévu au paragraphe précédent, restera ouvert aussi longtemps qu'il sera nécessaire pour l'adhésion de tous les autres Puissances du monde. Chaque instrument établissant l'adhésion d'une Puissance sera déposée à Washington et le traité, immédiatement après ce dépôt, entrera en vigueur entre la Puissance donnant ainsi son adhésion et les autres Puissances contractantes.

Il appartiendra au Gouvernement des Etats-Unis de fournir à chaque Gouvernement désigné dans le Préambule et à tout gouvernement qui adhèrera ultérieurement au présent traité, une copie certifiée conforme du dit traité et de chacun des instruments de ratification ou d'adhésion. Il appartiendra également au gouvernement des Etats-Unis de notifier télégraphiquement aux dits gouvernements chaque instrument de ratification ou d'adhésion immédiatement après dépôt.

En foi de quoi, les Plénipotentiaires respectifs ont signé le présent Traité établi en langue Française et en langue anglaise, les deux textes ayant force égale et y ont apposé leurs cachets.

Fait à Paris le vingt-sept Août mil neuf cent vingt-huit.

TABLE DES MATIÈRES

	PAGES
Introduction	9

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

I.

Etat du droit de guerre

à la veille de la signature du Pacte

Les limitations au principe de la légitimité du recours à la guerre : les efforts de la doctrine. — Les canonistes et la guerre juste. — Grotius et ses successeurs. — La doctrine contemporaine	17 à 23
Les limitations du droit positif : Traité et clauses d'amitié et de paix perpétuelles. — Traité de non-agression et de neutralité. — Traités établissant une confédération d'Etats ou une neutralité perpétuelle. — Convention de 1907 pour la limitation de l'emploi de la force pour le recouvrement des dettes contractuelles.....	24 à 36
Le Pacte de S.D.N. — Le Protocole de Genève. — Les accords de Locarno. — Les résolutions de la VIII ^e assemblée de la S.D.N. et de la VI ^e Conférence Panaméricaine de la Havane.....	36 à 44

II.

*Structure Générale du Pacte.**Etendue et durée*

Le caractère juridique du Pacte. — Sa composition. — Le Pacte réalise-t-il la mise hors la loi de la guerre ?	44 à 53
Sa perpétuité. — Son Universalité.....	53 à 57

III.

Les instruments d'interprétation

La proposition de M. BRIAND. — Le projet français. — Les notes échangées entre le gouvernement français et américain et les réponses des principales Puissances	57 à 65
Les questions soulevées : la légitime défense. — La liberté d'action vis-à-vis de violateur éventuel. — L'universalité du pacte. — Le respect des engagements antérieurs.....	65 à 71

CHAPITRE PREMIER

ÉTUDE DES DISPOSITIONS DU PACTE

I.

Les stipulations du Préambule.

Texte du Préambule. — Son interprétation. — Ses différentes stipulations. — Son importance....	73 à 80
Caractère obligatoire du préambule : Arguments rationnel, jurisprudentiel, de texte. Arguments tirés des travaux préparatoires.....	80 à 85

II.

PAGES

La renonciation à la guerre

L'article premier : la condamnation de la guerre. — La renonciation à la guerre. — La guerre comme moyen de règlement des différends interna- tionaux. — La guerre en tant qu'instrument de politique nationale.....	86 à 90
Quid pour la guerre comme moyen de politique « économique », « religieuse » ou « interna- tionale »	90 à 92
La renonciation porte-t-elle sur la guerre au sens technique du mot ou bien sur toute attaque, invasion ou même toutes représailles par des actes d'hostilité ?	92 à 101
Quid pour une guerre entre les Dominions Britan- niques ?	101 à 115

III.

Le règlement pacifique des litiges

L'article deux. — Ses lacunes. — Interprétation restrictive. — Interprétation extensive. — Ré- futations	105 à 114
Domaine d'application de l'art. II. — Nécessité de le compléter : L'Acte général.....	114 à 116

CHAPITRE DEUXIÈME

LES GUERRES QUI RESTENT POSSIBLES

Entre Etats non signataires du pacte. — Contre l'Etat qui viole le pacte. — La guerre des sanc- tions. — La guerre de légitime défense.....	117 à 120
---	-----------

I.

La guerre de sanctions

Que faut-il entendre par guerre des sanctions. — Les réserves françaises et celles des autres Puissances concernant l'application de l'art. 16 de la S.D.N. et les sanctions des accords de Locarno ou des traités de neutralité. La po- sition incertaine du Gouvernement de Wa- shington	120 à 126
Les cas d'incompatibilité du Pacte de Paris avec les traités antérieurs : Exécution individuelle d'un sentence ; violation de la zone démilita- risée du Rhin	127 à 135
Mouvement pour l'extension de la portée de l'art. XI du Pacte de la S.D.N.....	136 à 138

II.

La légitime défense

Son fondement. — Son inexistence dans le texte. — L'accord unanime pour son exclusion de la re- nonciation stipulée	138 à 144
Le critérium de la légitime défense : matériel, ju- ridique. — Combinaison des deux critérium. — La légitime défense n'est légale que contre le violateur du Pacte	144 à 152
L'incident Russo-Chinois de 1929.....	152 à 155
La provocation. — la légitime défense d'autrui. — La légitime défense entre membres de la S. D. N.	155 à 160

III.

Déclarations américaine et anglaise

Leur nature juridique	160 à 163
-----------------------------	-----------

PAGES

La doctrine de Monroë. — Le rapport de la Commission des Affaires Etrangères du Sénat Américain. — La doctrine de Monroë et la légitime défense. — Son interprétation conforme à l'esprit et au texte du Pacte.....	163 à 169
La doctrine régionale anglaise. — La note britannique du 19 Mai 1928. — Son interprétation. — Son champ d'application	169 à 172

CHAPITRE TROISIÈME

LES CONSÉQUENCES DU PACTE.....	173
--------------------------------	-----

I.

Les Sanctions

Absence des sanctions positives. — La sanction négative. — Son double intérêt. — Les sanctions morales d'ordre interne et d'ordre international	174 à 182
Nécessité de compléter les sanctions : Sanctions économiques. — Résolutions des Sénateurs CAPPER et BURTON. — Punition des coupables d'une violation. — Proposition du Sénateur BORAH. — Le délit de la propagande pour la guerre d'agression. — L'incorporation de la renonciation à la guerre dans les Constitutions..	182 à 194

II.

La Neutralité.

Le mouvement doctrinal contre la notion traditionnelle de la neutralité. — Son historique, — son fondement	194 à 198
La neutralité et le Pacte de la S. D. N.	198 à 200

La neutralité et le Pacte de Paris : elle n'est plus juridiquement possible ; elle n'est plus mora- lement acceptable	200 à 205
---	-----------

III.

*L'harmonisation du Pacte de la S. D. N.
avec le Pacte de Paris*

La compatibilité des deux Pactes. — L'utilité de leur co-existence. — L'opportunité de leur har- monisation	205 à 214
La résolution de la X ^e assemblée de la S. D. N. — Le Comité des Juristes. — La méthode suivie..	214 à 218
Les modifications proposées : Dans le préambule, dans l'art. 12, par. I, l'art. 13, par. IV, l'art.15, par. VI-VII et VII bis.....	219 à 235
Annexe : le texte du Pacte de Paris.....	237
Table des Matières	241



IMPRIMERIE

DOURIEZ-BATAILLE

5 RUE JACQUEMARS-GIÉLÉE

LILLE



